

UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID



INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS "BARTOLOMÉ DE LAS CASAS"

Doctorado en derecho. Programa en Derechos Fundamentales

TESIS DOCTORAL:

*Democracia Nominal y Daño Estructural: el caso del
proceso democrático argentino 1983-2003.*

Doctorando: Alejandro Gabriel Soltonovich

Directora: Prof. Dra. María José Fariñas Dulce

GETAFE, MADRID, SEPTIEMBRE DE 2005

Agradecimientos

En deuda permanente estoy con los innumerables personajes de la vida política y social argentina, sin cuyas ocurrencias, actos interesados, expresiones sorprendentes, discursos inverosímiles, contradicciones patentes y abundantes conductas aberrantes la realización de este trabajo hubiera sido mucho menos interesante, y más aburrida. No pocos comediantes hacen lo propio en el escenario mundial. Ya en el ámbito académico, debo mi agradecimiento a la Universidad de Buenos Aires, a la Universidad Carlos III de Madrid y al Instituto “Bartolomé De Las Casas”, en especial a aquellas personas que en diferentes aspectos contribuyeron a mi formación hasta aquí y que facilitaron mi acercamiento a aquellas influencias intelectuales que considero fundamentales. También a Mercedes Sánchez Requena, por su paciencia en el constante ir y venir de preguntas y solicitudes en todas las cuestiones administrativas que se puedan enumerar. A la doctora Liliana Maspóns Binchi, por los consejos que favorecieron esta presentación. Al profesor Joaquín Herrera Flores, por lo que dice y por lo que contradice. Muy especialmente agradezco a mi directora de esta tesis, María José Fariñas Dulce, que con energía, buen hacer y no poco estoicismo me guió desde los trabajos iniciales en el doctorado sin perderse en el laberinto de papeles que se acumularon en esa tarea, contribuyendo además a que mi empeño tuviera la continuidad necesaria. A la gente del CEIL-PIETTE del CONICET, que me permitió mantenerme en contacto con la realidad argentina en estos años lejos del país al que me une un sentimiento curioso, que compartimos muchos argentinos y que invariablemente somos incapaces de nombrar pero que se destila en el tango, la murga, la zamba y el rocanrol: “Cerrame el ventanal que arrastra el sol su lento caracol de sueño ¿No ves que vengo de un país que está de olvido, siempre gris, tras el alcohol”, explicaba Cátulo Castillo (aunque el asunto sigue siendo misterioso). A los compañeros Manuel Restrepo y Rodrigo Pérez, que en el acuerdo y en la oposición consumieron alrededor de esta tesis muchísimos cafés. A Rosa, Marcos, Jaime, Emilio, Patricia y Susana, que me socorrieron y cobijaron en la necesidad y evitaron así que la experiencia naufragara. No puedo dejar de nombrar a Ana Drolas, Paula Lenguita y Fernando Fischman, quienes constantemente han cuestionado mis premisas teóricas, mis conocimientos empíricos, mis certidumbres metodológicas y, en general, cualquier cosa que se me ocurriera decir o escribir. Al gato, que supo reconocer los momentos importantes de este trabajo y me los señaló saltando sobre el teclado y afilando sus uñas en las páginas correspondientes de los borradores. Al Doctor Hugo Uchitel y a Patricia Barnatán que, además de muchas otras cosas (entre las que se cuentan ser mis ascendientes más directos), intentan enseñarme con su praxis permanente que el trabajo duro no mata, aunque no consigan probar su teoría. A los amigos y compañeros en la vida y a esas personitas que me recuerdan por qué debemos seguir en la pelea cuando casi nada parece tener sentido. A Mir, por todo.

INTRODUCCIÓN	11
I.....	11
II.....	14
 PRIMERA PARTE	 17
PRESUPUESTOS TEÓRICOS Y PRINCIPIOS METODOLÓGICOS	17
CAPÍTULO I.....	19
DESCRIPCIÓN PRELIMINAR E INTRODUCCIÓN AL TRATAMIENTO DEL PROBLEMA DE ESTUDIO	19
a) Elección y tratamiento del problema	21
b) Ajuste del contenido y del método al problema de investigación	33
c) Aproximación al tratamiento del problema de investigación	46
d) Objetivos del estudio	54
CAPÍTULO II.....	55
ELEMENTOS TEÓRICOS Y CONCEPTUALES FUNDAMENTALES DEL ANÁLISIS	55
a) Presunciones teóricas y referencias analíticas	57
b) Definiciones conceptuales y operativas.....	67
c) Prevención de maniqueísmos y simplificaciones.....	90
CAPÍTULO III	97
ELEMENTOS GENERALES DE LA INVESTIGACIÓN Y DE LA TÉCNICA DE EXPOSICIÓN	97
a) Niveles de análisis y opciones analíticas.....	99
b) Espacios, Actores, Relaciones, Variables y Dimensiones.....	115
c) Uso de fuentes de datos y documentos	123
d) La exposición.....	126
 SEGUNDA PARTE	 131
EL CONTEXTO HISTÓRICO E INSTITUCIONAL	131
CAPÍTULO IV	133
ECONOMÍA Y SOCIEDAD EN EL PRIMER GOBIERNO DEMOCRÁTICO I: HERENCIA HISTÓRICA Y ACCIÓN SOCIAL	133
a) Herencia negra.....	135
b) Los actores sociales determinantes	142
c) Racionalidad teleológica y lógica divergente.....	155
d) El estado y la hiperinflación	160
CAPÍTULO V.....	163
ECONOMÍA Y SOCIEDAD EN EL PRIMER GOBIERNO DEMOCRÁTICO II: LAS TENSIONES ESTRUCTURALES EN LA LUCHA POLÍTICA ARGENTINA.....	163
a) Las antinomias de la gestión radical	165
b) El último año de la gestión radical.....	175
c) Y por la tarde llueven meteoritos	187
d) Los alcances de la hiperinflación y de la caída del gobierno radical	189

CAPÍTULO VI	199
LA DÉCADA MENEMISTA I: ELEMENTOS DE LA REESTRUCTURACIÓN	199
a) <i>Factores del recambio de poder.....</i>	<i>201</i>
b) <i>Planes económicos durante la década menemista</i>	<i>208</i>
c) <i>Evolución de la reestructuración después de la instauración de la convertibilidad.....</i>	<i>222</i>
CAPÍTULO VII.....	243
LA DÉCADA MENEMISTA II: CARACTERÍSTICAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y EFECTOS DE LA REESTRUCTURACIÓN	243
a) <i>Características de las políticas públicas del menemismo</i>	<i>245</i>
b) <i>Efectos generales de la reestructuración</i>	<i>265</i>
CAPÍTULO VIII	277
DE LA ESPERANZA AL TERROR: CONDICIONES SOCIALES Y POLÍTICAS HASTA EL DERRUMBE DEL GOBIERNO DE LA ALIANZA	277
a) <i>Condiciones de una ruptura institucional anunciada</i>	<i>279</i>
b) <i>De la afirmación a la crisis del régimen de acumulación</i>	<i>295</i>
CAPÍTULO IX.....	307
CAOS Y REORDENAMIENTO EN LA GESTIÓN DE EDUARDO DUHALDE.....	307
a) <i>Condiciones de la reorganización institucional</i>	<i>309</i>
b) <i>La reorganización de las políticas públicas</i>	<i>318</i>
c) <i>El traspaso de poder: legitimación política e incertidumbre social</i>	<i>329</i>
TERCERA PARTE	335
DESARROLLO ANALÍTICO Y CONCEPTUAL	335
CAPÍTULO X.....	337
IDEALIZACIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA ARGENTINA: CARACTERÍSTICAS DEL ESTADO EN EL CONTEXTO DE UN RÉGIMEN DEMOCRÁTICO CONDICIONADO.....	337
a) <i>Democracia y estado burocrático normalizado</i>	<i>339</i>
b) <i>Principales problemas en la actuación del estado argentino</i>	<i>358</i>
c) <i>Características funcionales del estado argentino</i>	<i>365</i>
CAPÍTULO XI.....	377
ELEMENTOS ORGÁNICOS DE LA DEMOCRACIA FORMAL I: SOBERANÍA POPULAR E IGUALDAD FORMAL	377
a) <i>Funcionalidad de los principios de igualdad formal y soberanía popular</i>	<i>379</i>
b) <i>Evolución y funciones de la igualdad formal</i>	<i>386</i>
c) <i>Características de reconocimiento de la democracia formal en Argentina.....</i>	<i>411</i>
CAPÍTULO XII	415
ELEMENTOS ORGÁNICOS DE LA DEMOCRACIA FORMAL II: FORMA DE ESTADO E INSTITUCIONALIZACIÓN POLÍTICA.....	415
a) <i>La división de poderes y el control de legalidad en la subversión de los principios democráticos</i>	<i>417</i>
b) <i>La elección de la dirigencia política en la democracia formal condicionada.....</i>	<i>421</i>
c) <i>Corporaciones políticas y distribución del poder político en las agencias del estado.....</i>	<i>443</i>

CAPÍTULO XIII.....	451
ELEMENTOS ORGÁNICOS DE LA DEMOCRACIA FORMAL III: LOS DERECHOS Y SU PROTECCIÓN JURÍDICA EFECTIVA.....	451
a) <i>Suficiencia formal del ordenamiento jurídico</i>	<i>453</i>
b) <i>Insuficiencia social del sistema judicial</i>	<i>468</i>
CAPÍTULO XIV.....	483
LA DISTRIBUCIÓN DEL PODER REAL EN LA DEMOCRACIA FORMAL ARGENTINA.....	483
a) <i>Corporaciones y estructura social</i>	<i>485</i>
b) <i>Corporaciones y estado.....</i>	<i>503</i>
c) <i>La distribución del poder real y los límites de la democracia formal.....</i>	<i>522</i>
CAPÍTULO XV	527
HEGEMONÍA Y ACCIÓN DE LA DEMOCRACIA NOMINAL EN ARGENTINA.....	527
a) <i>Importancia conceptual de la democracia nominal</i>	<i>529</i>
b) <i>Hegemonía de la democracia nominal en Argentina</i>	<i>539</i>
c) <i>Consecuencias del funcionamiento de la democracia nominal.....</i>	<i>548</i>
CAPÍTULO XVI.....	557
ALCANCE Y ACTUACIÓN DEL DAÑO ESTRUCTURAL EN LA DEMOCRACIA NOMINAL ARGENTINA	557
a) <i>La composición estructural: del efecto al daño.....</i>	<i>559</i>
b) <i>Daño estructural y desarrollo del régimen de acumulación</i>	<i>574</i>
c) <i>Propiedades y antinomias</i>	<i>584</i>
CONCLUSIONES	589
a) <i>Conclusiones Generales</i>	<i>589</i>
b) <i>Democracia nominal, estado, acción transversal y daño estructural en la perspectiva de los objetivos de la investigación</i>	<i>612</i>
APÉNDICE ESTADÍSTICO	623
MUESTRA DE LA BASE DOCUMENTAL DE HEMEROTECA OBTENIDA DE INTERNET.....	681
BIBLIOGRAFÍA	691

INTRODUCCIÓN

I

1983. Cuando asumió la presidencia de la nación Raúl R. Alfonsín y sucedió en el cargo a Reinaldo Bignone, último dictador de las cuatro juntas militares que gobernaron Argentina desde 1976, parecía que el país despertara de una larga pesadilla. El candidato de la Unión Cívica Radical (UCR) triunfó en las elecciones sobre el Partido Justicialista (PJ), brazo político del movimiento peronista, levantando la bandera de la recuperación democrática y el respeto por los derechos humanos. Con la reparación política de las estructuras estatales y el restablecimiento del imperio de la constitución, ahogado por el estado de sitio impuesto por los gobiernos castrenses, no sólo parecía recuperarse esa sensación de soberanía popular que caracteriza a los regímenes democráticos [Touraine, 1994: 34], sino también una amplia gama de esperanzas sepultadas bajo la restricción de las libertades, garantías y derechos soportada durante los “años de plomo”. *“Con la Democracia se come, se cura y se educa”*, rezaba uno de los lemas más difundidos durante la campaña proselitista del candidato triunfador.

En todo momento fue evidente que la tarea era inmensa, pues el daño causado por la dictadura en el tejido social era gigantesco. Y no sólo en los aspectos básicos de las necesidades de la población en materia de bienes y servicios esenciales [Añón Roig, 1994; Doyal y Gough, 1994], o en la reparación jurídica por los crímenes extendidos y sistemáticos. También quedaba pendiente la recuperación de espacios de poder social perdidos durante la dictadura, donde estaban incluidos tanto aspectos relativos al control de la política económica como el buen funcionamiento del sistema judicial y la atención a los reclamos sociales. Sin embargo, pese a los enormes problemas legados por el “Proceso de Reorganización Nacional” (PRN), denominación impuesta por las juntas militares, el gobierno entrante contaba con un alto grado de aceptación, en donde el rechazo de la experiencia sufrida imprimía una dosis extraordinaria de legitimidad al sistema político en general y al gobierno en particular. Mientras tanto, el desprestigio en el que habían caído las fuerzas armadas parecía asegurar que los procedimientos de la democracia formal podrían desarrollarse con normalidad, hasta alcanzar esas promesas básicas y extenderse a necesidades menos inmediatas tal vez, pero igualmente importantes. Así se inició el periodo de estabilidad institucional democrática más largo que reconoce la historia argentina.

2003. No obstante dicha continuidad institucional, dos décadas después no sólo las promesas mínimas de la democracia seguían incumplidas, sino que amplios sectores de la población habían visto empeorar ostensiblemente su posición social y económica. La propia estructura productiva nacional, exceptuando quizá la referente a la explotación de los recursos agropecuarios, se hallaba estancada en el atraso tecnológico y había sufrido un profundo retroceso respecto de su capacidad productiva. Buena parte de las economías regionales se hallaban en crisis, agravando su aislamiento con cotas de pobreza muy elevadas. También las estructuras de los partidos políticos colapsaron. Tanto los más tradicionales como las nuevas formaciones vieron subir y caer rápidamente su capital político. Tampoco otros ámbitos parecían haber mejorado. La impunidad alcanzaba ya no sólo a quienes habían cometido crímenes aberrantes durante la represión ilegal, en forma de secuestros, torturas, violaciones,

robos de niños y otros crímenes igualmente terribles, practicados en forma extendida y sistemática [CONADEP, 1984], sino que encubría también a los culpables de delitos económicos, en un ambiente de corrupción generalizada, que afectaban valores menos básicos, pero en forma más extendida todavía, causando males terribles a la población en general y favoreciendo sólo a un pequeño sector enriquecido gracias a las oportunidades brindadas para los ejercicios especulativos. Argentina llegó a conocer con la dictadura, y todavía más, sorprendentemente, con la democracia, ese flagelo social que se extiende sobre la humanidad: la miseria. Con ella se hicieron también evidentes el deterioro de la salud pública y de la educación, amenazadas por presupuestos insuficientes y severas restricciones para su funcionamiento. Los niveles de degradación de la actividad laboral alcanzaron picos impensables para el ámbito de aplicación de una constitución que dedica un párrafo central de su texto (el artículo 14 bis), de medio siglo de vigencia, a la protección de la calidad del trabajo y el salario. La desocupación alcanzó niveles extraordinarios y, junto con la destrucción de puestos de trabajo, se desarrolló un crecimiento inaudito de la violencia social, en la forma de un incremento notable de la actividad delictiva acompañado por un no menos notable ejercicio del abuso de poder por parte de las fuerzas policiales y penitenciarias. En el punto máximo de la crisis, que motivó la caída del gobierno de coalición, el primero de estas características en el país, presidido por Fernando De La Rúa, el país, en medio de una conmoción interna generalizada en la que no faltaron la represión violenta ni los muertos, parecía al borde de la disolución social, causando un poderoso impacto mediático a escala internacional. Porque parecía asistirse al colapso final de una sociedad bien integrada al concierto de las naciones, dotada del sistema político más legítimo que existe actualmente y situada a un nivel mucho más alto en términos de desarrollo humano que la mayor parte de los países del mundo (puesto 34º de un índice que analiza la situación de 175 países), y todavía el más alto de Latinoamérica, a pesar de su constante empeoramiento relativo [PNUD, 2001 en CL, 09-07-2003, Sec. Sociedad].

¿Cómo pudo llegarse a una situación tan grave? ¿Cuáles fueron las causas estructurales, políticas, económicas o de otro tipo que contribuyeron para producir semejante derrumbamiento? ¿Por qué las instituciones democráticas no fueron capaces de dar respuesta a los problemas evidentes que se plantearon para el propio pueblo argentino, que ostentaba la soberanía formal? ¿Cómo se comportaron los actores sociales ante la crisis?

Estas y otras preguntas surgen de la observación más amplia e inmediata de los acontecimientos, planteando problemas importantes no sólo en el ámbito de la recopilación de datos y sucesos, sino también en el de la teoría de las instituciones sociales más relevantes. ¿Es Argentina un caso particular y anómalo entre las sociedades democráticas? ¿O existen razones más profundas, inherentes al propio sistema político y a sus procedimientos que pueden arrojar una nueva luz sobre un caso paradigmático e impactante?

Puede sugerirse que la reflexión sobre estos planteamientos, así como de los problemas y cuestiones que necesariamente se encadenarán en el proceso de investigación y exposición del caso, pueden destacar debilidades teóricas y conceptuales, que deben ser resueltas a partir de la constitución de nuevas herramientas analíticas que sean capaces de apreciar las razones del fracaso de las concepciones analíticas precedentes, así como aportar nuevas explicaciones sobre los problemas planteados.

Los problemas son muchos, pues aún cuando se intente centrar la atención sólo en el funcionamiento del sistema político y el grado y tipo de efectos estructurales nocivos se deberá

atender, considerando la complejidad de la etapa tratada, a un gran número de variables y posibilidades. No obstante, el estudio es posible, pues aún cuando no exista un consenso completo para la explicación de las preguntas planteadas sí es dable probar los instrumentos, categorías y conceptos existentes para analizar los problemas elaborados en torno a aquellas, y esta prueba por sí misma parece justificar el esfuerzo pues ¿es posible asegurar que las herramientas intelectuales de las que se disponen al tratar con cuestiones como la democracia o los derechos son suficientes para abarcar todas las circunstancias y las necesidades de los seres humanos? En otras palabras ¿tan fuerte es la convicción de que la democracia formal y la declaración de un catálogo de derechos básicos aseguran realmente la libertad y seguridad de los sujetos como para no investigar en un caso paradigmático de crisis social, en el que la degradación de las condiciones de vida de amplias capas de una población es evidente y profunda? No parece haber dudas de que el análisis del proceso democrático argentino desarrollado entre 1983 y 2003, y de su crisis social e institucional, presenta suficientes elementos como para poner en duda algunas afirmaciones apresuradas. Pero, en términos analíticos, representa también una posibilidad para ampliar las capacidades cognitivas en aspectos referidos al modo en que se piensa la organización de los sistemas socio-políticos en dónde se despliega la democracia formal y los alcances efectivos de los derechos humanos fundamentales.

Nuevas cuestiones se presentarán necesariamente al analizar las causas de situaciones que escapan a esos modos estáticos de pensamiento, lo cual resultará en la aparición de problemas de tipo histórico, teórico y conceptual que no es prudente esquivar, porque suponen realmente el cuerpo de la perspectiva analítica, la base cognitiva de la que puede partirse para intentar alcanzar nuevos límites para la comprensión. Pero la resolución de estas cuestiones difícilmente podrá resultar de la aplicación lineal de fórmulas inmediatas y, así como el mal funcionamiento de la democracia argentina no puede derivarse únicamente del legado de la dictadura militar precedente o de la historia política argentina, aún cuando representen factores que no pueden ser soslayados, tampoco la resolución de los problemas teóricos podrá referirse en soledad a la aplicación de fórmulas analíticas pensadas para modelos abstractos de pensamiento, dado que los cuestionamientos que surgen de la observación directa de la realidad política requieren de respuestas arraigadas en esas mismas circunstancias.

II

Los trabajos de investigación tienen, en la medida en que son proyectados y realizados en un rango temporal de mediana amplitud, una biografía particular, un recorrido histórico en los que presentan diferentes etapas que pueden, eventualmente, distanciarlos de sus puntos de partida incluso en algunos de sus aspectos más básicos. Nociones generales, perspectivas y objetos de estudio suelen cambiar cuando el análisis de la realidad impone sus condiciones y esto es, precisamente, lo que ha ocurrido en el desarrollo de esta investigación.

Las preocupaciones originales, representadas en los bosquejos previos e incluso en el proyecto de investigación, sufrieron cambios significativos cuyas causas es interesante observar a los efectos de comprender las líneas de investigación seguidas finalmente. En primer lugar, el objeto político de estudio más general, la democracia argentina como organización institucional compleja, sufrió una mutación considerable, resultando de ello su colocación no sólo en el momento de partida, sino también en el de llegada. Las notables paradojas, contrasentidos, limitaciones y sorpresas resultantes de la investigación histórica resultaron en la necesidad de comprender de otra manera conceptual a la forma de estado y de gobierno presente. De esta forma, lo que en principio iba a considerarse, en su complejidad, un contexto se convirtió en un problema de estudio: ¿Cómo podía comprenderse ese conjunto observable de problemas en que se habían convertido los mecanismos y procedimientos democráticos tras la observación? En cualquier caso, resultaba imposible no intentar un camino para esa comprensión, el cual debía pasar obligadamente por el análisis de las condiciones concretas en que esos mecanismos y procedimientos se desarrollaban, a los efectos de encontrar las causas de ese funcionamiento incomprensible desde el punto de vista de la democracia como modelo y de la soberanía popular como principio.

Este cambio de perspectiva, que implicó transitar la democracia argentina por el recorrido de sus instancias formales pero también por el camino de las relaciones sociales y las interferencias corporativas existentes, supuso en última instancia que el boceto inicial del problema, que apuntaba a comprender la situación, uso y función de los derechos humanos en esta etapa fuera reemplazado por un criterio socio-político con fuertes implicancias socio-económicas ya que *“tenemos que tener presente que estamos ante un concepto de carácter histórico, marcado especialmente por la conciencia de su propia historicidad y relatividad”* [Fariñas, 1997: 5]. El cruce de campos y disciplinas, elegido ya en principio como estrategia, ganó en importancia en la medida en que los desafíos alcanzaban nuevos espacios, algunos de los cuales sobrepasaban los límites de los derechos fundamentales o humanos, comprendidos como *“un depósito de moralidad pública, una pretensión moral justificada basada en la idea de dignidad humana”* [Peces Barba, 2001: 69], para instalarse en un nuevo campo social: el comprendido en la transformación de la estructura social y de las relaciones que la componen hacia la constitución de entornos cada vez más agresivos y nocivos para segmentos sociales de considerable extensión demográfica, hasta alcanzar en algunos casos determinantes a la gran mayoría de los habitantes del territorio argentino.

Ampliado el campo de acción de esta manera, los efectos estructurales nocivos reemplazaron a las presuntas vulneraciones de derechos como ejes de la observación. Sin embargo, esto de ninguna manera implica que la estructura normativa no tuviera ya importancia, por lo que de todas formas resultaría un objeto principal de atención, ni mucho menos que se desestimara la

importancia de los derechos de las personas y las poblaciones afectadas. Porque es precisamente esta importancia, contenida en el carácter de valores axiológicos defendibles de los derechos la que, a pesar de las limitaciones político-jurídicas del sistema institucional analizado, impulsó el desarrollo de esta nueva ampliación y diferenciación del campo de estudio.

Para los observadores acostumbrados a analizar situaciones socio-políticas con más estabilidad, el concepto de *crisis* tendería quizá a ocupar el espacio central de su atención [Garzón Valdez, 1992]. Por el contrario, el análisis de este caso específico devela que, en ocasiones, debe prestarse idéntica atención (e incluso sentir más inquietud) por las circunstancias existentes en la *normalidad* de un sistema político. Atendiendo a esta circunstancia se ha desplegado el período no según sus crisis (que son variadas, profundas y, desde la perspectiva del analista social, profundamente instructivas y significativas) sino según los efectos nocivos que incidieron en las vidas humanas afectadas negativamente en el desarrollo normalizado y legitimado de la democracia argentina.

Sin respuestas para los problemas analizados, por una decisión metodológica y epistemológica, este estudio no invitará al pesimismo ni al optimismo, ni tampoco establecerá pautas para la corrección, profundización o anulación de ninguna de las tendencias resultantes del análisis. Ello, por supuesto, no implica que las opiniones al respecto no existan, sino que no tenían cabida en una presentación de las características de ésta. La extensión de algunas de las propuestas conceptuales o conclusiones hacia otras formaciones sociales e incluso a la forma de estado en su conjunto se encuentra limitada en el análisis realizado aunque no, evidentemente, en sus posibilidades. Esa es al menos la esperanza técnica (ya que no son circunstancias que se deseen realmente para ninguna persona o colectivo, sino que, simplemente, existen y deben investigarse) puesta en el resultado de la investigación.

Primera Parte

Presupuestos teóricos y principios metodológicos

Capítulo I

Descripción preliminar e introducción al tratamiento del problema de estudio

- a) Elección y tratamiento del problema: *a.1) Cuestiones preliminares; a.2) El tema [a.2.a) Elementos de la temática, a.2.b) Relaciones de partida y elección del problema]; a.3) La composición de la problemática; a.4) La estrategia general de investigación [a.4.a) Carencias de las estrategias formalistas de aproximación a los fenómenos jurídico-políticos, a.4.b) Selección de la estrategia general].*
- b) Ajuste del contenido y del método al problema de investigación: *b.1) Elementos generales del método [b.1.a) Evolución de los principios analíticos, b.1.b) La composición conceptual, b.1.c) Marco teórico e indagación empírica, b.1.d) El "estudio de caso"]; b.2) Límites del estudio [b.2.a) Límites en el objeto de estudio, b.2.b) Límites en el alcance del estudio].*
- c) Aproximación al tratamiento del problema de investigación: *c.1) La descripción socio-histórica; c.2) El desarrollo analítico y conceptual; c.3) Introducción a los elementos de la perspectiva sociológica [c.3.a) Interacción teórica, disciplinas auxiliares y préstamos, c.3.b) Elementos principales del trabajo teórico.*
- d) Objetivos del estudio.

a) Elección y tratamiento del problema

a.1) Cuestiones preliminares

La principal razón por la cual deben exponerse los elementos metodológicos en un trabajo de investigación consiste, en primera instancia, en la necesidad de mostrar las vías por las cuales el problema de estudio fue desarrollándose a partir de las ideas previas y las hipótesis de trabajo hasta llegar a componerse como un objeto de estudio cuyo análisis fuera factible. En segunda instancia, es igualmente importante exponer los elementos y estrategias utilizados para el desarrollo del estudio y la consecución de los objetivos previstos. Subsidiariamente, se trata también de mostrar la capacidad del investigador para organizar su trabajo y exponerlo de manera ordenada y lo más completa posible, destacándose tanto los alcances como los límites del estudio, comprendidos en los objetivos previstos para la investigación.

Pero en este caso existen, además, dos cuestiones importantes que han inducido a la exposición de los principios metodológicos y teóricos que guiaron la realización del trabajo, como así también algunas de sus circunstancias precedentes. Hacer explícitas esas cuestiones implicó, por lo tanto, anticipar estos elementos en vez de relegarlos a un apéndice ulterior. En primer lugar se da una razón epistemológica. Dadas las corrientes predominantes en el análisis de los fenómenos socio-jurídicos [Arnaud y Fariñas, 1996] parece necesario explicar el enfoque no ortodoxo que se efectúa en torno a los problemas jurídico-políticos involucrados. En segundo lugar, en el contexto de exposición, su desarrollo previo permite agilizar el despliegue posterior del trabajo sin que sea necesario interrumpirlo constantemente con alusiones a las razones metodológicas que orientaron las relaciones discursivas entre los diferentes aspectos estudiados. Tanto en el análisis socio-histórico como en el institucional ello sería inevitable si no se expusieran primero las bases teóricas y los principios cognitivos que guiaron su exposición. Se hacía igualmente necesario explicitar las razones por las cuales fueron considerados determinados elementos en detrimento de otros en la observación del caso estudiado –ya que en un estudio de caso es en definitiva el método desarrollado– y, al menos de manera general, exponer las principales variables analizadas como así también el modo en que lo han sido. Cierta indeterminación, por otra parte, persistirá sin embargo en este aspecto, ya que las situaciones observables en cualquier estudio sociológico implican la participación de un número tan elevado de variables que sólo pueden consignarse aquellas de las cuales el observador deriva consecuencias cognitivas, sin negar por ello la existencia de otros elementos que, en otras circunstancias (e incluso en otras perspectivas teóricas), pueden ver incrementada su capacidad de determinación.

Las complicaciones resultantes de la necesidad de desarrollar conceptos no tradicionales, tales como Democracia Nominal, Daño estructural o Acción Transversal, resultado del intento de vincular campos diferenciados, aunque desde la perspectiva predominante de la sociología, supuso también la necesidad de exponer las razones de la elección realizada como punto de partida, ya que quedaron excluidas formas analíticas y debates conceptuales que a primera vista darían respuesta a algunos de los problemas planteados, pero que en el desarrollo del caso estudiado demostraron ser incapaces o insuficientes de abarcar circunstancias fácticas, dejando unos huecos que los nuevos conceptos aplicados intentan subsanar [Díaz, 1980]. Porque una vez enfrentadas al sustrato empírico, y en esto asentarán su importancia tanto el estudio de situaciones fácticas como el desarrollo y aplicación de nuevos conceptos y enfoques teóricos, las

definiciones tradicionales de derecho o de democracia se mostraron vulnerables a situaciones específicas que desafiaban sus alcances. Se trata de fenómenos que requieren la atención de los estudios jurídicos y políticos, en tanto afectan a individuos y colectivos de forma significativa, pero a los cuales no tienen en general un acceso directo, sino mediado por modelos formales o constructivos que no comprenden todas las situaciones posibles ni, particularmente, las que se presentan a partir del problema de investigación desarrollado aquí porque *“cuando la clausura demuestra ser una imposibilidad lógica –como se ve en la deconstrucción–, resulta evidente que cualquier cierre es forzosamente contingente; por tanto, siempre es parcial y está fundado en formas de exclusión”* [Mouffe, 1999: 15] y en formas, por consiguiente, de ejercicio del poder [Foucault, 1992a]. De ello no debe derivarse una carencia de interés por esos problemas (por ejemplo: el estado concreto de una población en el desarrollo de un proceso democrático específico) sino una imposibilidad teórica de desarrollo determinada por las características intrínsecas de modelos aptos para tratar cuestiones generales, pero incapaces de aplicarse analíticamente a casos concretos. Establecer nuevas pautas conceptuales supuso un esfuerzo de investigación socio-histórica y teórica que avanzó por caminos diferentes no sólo a los de la teoría jurídica o política, sino incluso a los de la sociología del derecho, comprendida en ella tanto sus corrientes teóricas como prácticas [Díaz, 1980].

Pero para desarrollar esta línea de investigación era imprescindible establecer unos objetivos y unas guías de investigación que alcanzaran a integrar tanto los aspectos teóricos como los conceptuales con las condiciones fácticas presentadas por el caso estudiado. Respecto a esta cuestión, debe señalarse que, como problema previo a la investigación, la preocupación por las relaciones existentes entre la democracia y ciertos efectos nocivos de gran alcance antecede al análisis del caso estudiado aquí, es decir, el proceso democrático desarrollado en Argentina entre 1983 y 2003. La elección del mismo se ha suscitado por la extraordinaria transparencia de algunas situaciones que es difícil apreciar (o acaso no estén presentes) en otras experiencias democráticas y que constituyen un objeto de estudio de notable riqueza.

Esta elección del caso conllevó a su vez la necesidad de desarrollar observaciones y prospecciones específicas, pues era ya imposible asumir las condiciones existentes en esta experiencia como parte de definiciones genéricas de *Democracia*, *Estado de Derecho* o *Derechos Fundamentales* sin falsear definitivamente las condiciones de observación y, sobre todo, la posibilidad de extraer de esta experiencia datos importantes para conocer la relación existente entre las formas democráticas y la presencia de daños estructurales. Las características singulares del caso, en última instancia, motivaron una configuración diferente de la experiencia democrática estudiada, especificando un problema dentro de las relaciones más generales presentes entre el ejercicio político de la democracia y sus consecuencias sociales. Las limitaciones impuestas por esta opción, la más importante de las cuales es la imposibilidad de universalizar las conclusiones obtenidas, se ven compensadas con la posibilidad de aproximar el análisis formal de las instituciones al análisis de las relaciones sociales más amplias, pues ello permitió establecer las consecuencias de las mismas en términos de la situación de amplios sectores de una sociedad determinada en el contexto de una democracia particular.

a.2) El tema

a.2.a) Elementos de la temática

El estudio de las formas de estado y de los regímenes de gobierno, y su vinculación con otros elementos componentes de las sociedades humanas, dista mucho de ser una novedad y no se trata, por supuesto, de una cuestión –de una larga serie de cuestiones– exclusiva de una materia o disciplina. Por el contrario, se trata de un campo lo bastante amplio y con la tradición suficiente como para permitir no sólo diferentes perspectivas, sino que, en algunos casos, como el presentado aquí, impone la confluencia de varias de ellas para afrontar una problemática particular y permitir que se alcancen los objetivos de investigación derivados de ese planteamiento.

En el presente estudio, el tema general consiste en abordar, siquiera de manera indagatoria, las relaciones entre una forma específica de gobierno, la *Democracia Nominal*, y una circunstancia genérica potencialmente presente en el resultado de las relaciones sociales existentes en una sociedad que cuente con este régimen: el *Daño Estructural*. Ambos términos de la relación requieren, por otra parte, un desarrollo específico aun antes de ponerse en contacto, ya que no se trata de elementos de fácil determinación, ni cuentan tampoco con una base de estudios precedentes que definan sus alcances y modos de operación de manera definitiva y unívoca. Como se ha anticipado ya, la *Democracia Nominal* es un subproducto de las fases previas de realización de este estudio, resultado de una necesidad conceptual impuesta por los términos analizados, una vez observados en función del caso escogido, mientras que el *Daño Estructural* es una aproximación conceptual destinada a relacionar aspectos conflictivos de la realidad social y política que generalmente se presentan comunicados pero que tienen, y eso es lo que el concepto pretende introducir en su desarrollo, importantes vínculos con las relaciones sociales afectadas y en función de una lectura jurídico-política, y que son además algunas de las más extendidas y básicas en las sociedades a las que estos conceptos pueden aplicarse.

Esta última circunstancia comienza el proceso de delimitación del estudio, que queda así restringido, en principio, a un determinado tipo de sociedades complejas, históricamente situadas y derivadas de un proceso que es al mismo tiempo común y específico en cada caso¹. Porque debe considerarse que la expansión de los regímenes democráticos en sociedades complejas –sea cual sea la calidad y formato normativo de sus democracias respectivas– es una novedad en términos históricos de largo alcance, verificándose sólo en el siglo XX su expansión definitiva al orden global, tanto en lo político como en lo ideológico. Otros elementos vinculados a las democracias corren una suerte similar: el estado de derecho, los derechos humanos y la soberanía popular, por ejemplo, sólo en los últimos dos siglos han pasado a formar parte del acervo cognitivo e ideológico del pensamiento político, aunque indudablemente tanto sus condiciones de desarrollo como su evolución pueden rastrearse mucho más atrás en la historia de las ideas y las formas políticas [Díaz, 1984]. La problemática constituida en torno a los vínculos que presuntamente se establecen entre la democracia y los

¹ En atención a principios filosóficos y teóricos, derivados del pensamiento historicista-dialéctico de raíz marxiano-hegeliana [Bobbio y Bovero, 1986], en el conjunto de este trabajo la historicidad de los fenómenos sociales no será considerada simplemente como la sucesión cronológica de acontecimientos y situaciones, sino como el complejo entramado de relaciones sociales y materiales que Antonio Gramsci definió en el término “Bloque histórico” [Gramsci, 1987].

daños de tipo estructural y la estrategia de investigación desarrollada no permiten que, con alguna excepción, se extienda aquí el estudio del desenvolvimiento histórico singular de cada elemento más allá de los límites seleccionados como rango temporal del estudio, aunque inevitablemente intervenga en su historicidad, es decir, en su carácter de entidades históricas y dependientes de su contexto específico. Así, por ejemplo, no fue posible desarrollar (o fue necesario coartar y resumir, según el caso) aspectos relativos a la historia de los movimientos sociales y los partidos políticos que intervienen en el proceso o al comportamiento variable de determinados actores sociales más allá de las fronteras históricas previstas. Pero que no se las presente aquí no significa, al menos para todos los casos, que no se haya tenido en consideración esta variabilidad, sino que los límites eran imprescindibles para que el tema se acogiera a unas formas que lo hicieran susceptible de una construcción problemática eficaz.

Considerados los aspectos conceptuales y socio-históricos, entonces, a los efectos de su desarrollo el tema general del estudio se escinde en dos cuestiones principales que se entrelazan. En primer lugar, el carácter de los elementos puestos en relación, considerados por separado y, en segundo lugar, el carácter de sus relaciones recíprocas. Sin embargo, aunque una aproximación preliminar limitaría la primera cuestión al campo del análisis y crítica de los conceptos, la segunda cuestión introduce un conjunto de problemas que no pueden resolverse mediante la ilación discursiva en el plano ideal-formal. Es esta segunda cuestión la que resulta determinante en la línea de investigación seguida y en la estrategia de exposición utilizada, por cuanto se trata de la vía más adecuada para elaborar el tema en función de los parámetros establecidos por las condiciones previas a la investigación, caracterizadas por una ausencia notable de precedentes conceptuales. El conjunto de relaciones posibles y la elección de los problemas que podían elaborarse a partir del establecimiento del tema general conducen a la elección del problema de investigación que es, en definitiva, el marco sobre el cual debió plantearse la estrategia de investigación, partiendo de unas premisas teóricas y metodológicas que resultan útiles para permitir desarrollar los contenidos del problema y alcanzar los objetivos planteados a partir del mismo. Pero también orientan hacia el modo en que el problema debía ser tratado para la consecución de los objetivos del estudio, es decir, de manera general, al desarrollo analítico de un caso práctico y, por otra parte y en forma más particular, a los respectivos despliegues conceptuales y socio-históricos, que constituirán así las formas más relevantes en la exposición definitiva.

a.2.b) Relaciones de partida y elección del problema

Si bien uno de los términos originales del tema, la Democracia, puede ser tratada desde diversas perspectivas, el *Daño Estructural*, partiendo de su matriz constructiva, es decir, la evaluación sociológica del efecto causado en las relaciones sociales por políticas de amplio alcance (lo cual constituye así su definición preliminar), que en este estudio se limitarán además a las políticas desarrolladas desde el estado y sus consecuencias sobre personas y colectivos, ha terminado por limitar el modo en que la democracia puede ser tratada y considerada, ya que no cualquier perspectiva es compatible en este contexto de investigación. Quedan así restringidas en principio las posibilidades de estudiar *todas* las relaciones posibles y limitando por esta vía las alternativas que podían plantearse para el desarrollo definitivo de la investigación. Las vinculaciones meramente conceptuales, por ejemplo, se volvieron imprecisas por causa de la indeterminación de uno de los factores principales, y lo mismo aquellas que pudieran resolverse mediante un estudio de tipo comparativo, ya que la indeterminación se duplicaría y

reflejaría en cada término comparado sin aportar claridad al análisis. Sin nuevo sustrato empírico, tanto la evaluación formal como la histórica –comprendida ésta última ahora en términos de largo alcance, es decir, en relación con la democracia como sistema en general– se verían igualmente afectadas por la imposibilidad de avanzar de una manera rigurosa en términos de correlación entre los factores principales de la problemática.

Desde este enfoque, las relaciones establecidas por la necesidad de encontrar parámetros prácticos y viables de análisis acotaron la definición y uso de los términos temáticos en torno a una problemática en la que los conceptos debían desarrollar su potencial explicativo. Ello, además, en el espacio de un marco teórico que, siendo en sí mismo amplio, debía terminar por limitar a su vez los problemas a aquellos que pudieran ser procesados por las herramientas teóricas aplicables y sus derivaciones metodológicas [Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio, 2003: 65]. La aplicación exploratoria de estas herramientas dio por resultado el cambio de algunos de los elementos utilizados y de los objetivos del estudio, abriendo la posibilidad de elaborar un conjunto de hipótesis operativas –o de trabajo– atentas a esos objetivos, pero contenidas ya en procesos de elaboración argumental que limitaban la posibilidad de expandir el análisis hacia otras orientaciones posibles [Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio, 2003]. Así, los espacios analíticos de aplicación de los efectos estructurales, que deben registrarse en forma empírica y a través de indicadores de amplio rango pero de consistencia suficiente para poder establecer sus relaciones con otros elementos como, por ejemplo, los espacios estatales de acción política o administrativa, fueron determinantes para adoptar frente a la democracia una perspectiva análoga, limitando su análisis a los modos fácticos en que esta forma de gobierno interactúa con otras variables (cuya relevancia se determina teóricamente y en forma previa) del universo social y excluyendo así a aquellas interpretaciones formales o modélicas del concepto inadecuadas para su interacción con análisis de tipo empírico. Del interés previo, comprendido en el tema, por comprender los alcances prácticos de las políticas públicas en democracia se desprende este problema central, que redefine en última instancia los conceptos de partida para llegar, de manera acorde a las hipótesis previas o como resultado secundario de la investigación preliminar, a un nuevo conjunto de parámetros para desarrollar el trabajo. Como consecuencia inmediata de este proceso, las concepciones filosóficas o modélicas de los términos analizados, en especial de aquellos que –como la democracia o el derecho– son elementos centrales del pensamiento contemporáneo sobre la materia, quedaron restringidas en su utilidad, a pesar de que asisten en ocasiones como referencias o puntos de comparación. Por otra parte, tanto los modelos formales como las construcciones filosóficas suelen encerrar problemas teóricos o metodológicos que hacen a su epistemología particular, dificultando el acercamiento a las realidades sociales que deben articularse con un marco teórico capaz de establecer prioridades y límites a cualquier investigación que pretenda dar cuenta de condiciones fácticas [Habermas, 2000]. Las definiciones de partida, entonces, de los elementos que constituyen la problemática del estudio y, sobre todo, el modo en que sean tratadas, debe ser idóneo para interrelacionarse con las variables e indicadores que contribuirán a establecer los parámetros sociales de las relaciones que puedan detectarse y significarse o re-significarse en el desarrollo de la investigación. Como consecuencia, las relaciones posibles quedaron contenidas en la posibilidad de realizar un estudio con contenido empírico suficiente y el problema de estudio definido en la cuestión de las relaciones fácticas en las que la democracia y los efectos estructurales devenidos de su funcionamiento resultaban en un daño característico para personas y colectivos.

Es evidente, por otra parte, que para este desarrollo contribuyeron, como ocurre en cualquier investigación, aspectos previos al análisis derivados de hipótesis generales, aceptadas a partir del espacio teórico más general, que en este caso es de naturaleza sociológica, lo cual eventualmente predispuso el planteamiento definitivo del problema. No obstante, en el desarrollo de la investigación se produce una re-evaluación de esas premisas, así como la incorporación de nuevos elementos que dieron como resultado una recomposición del problema y, eventualmente, de los objetos de estudio. De esta manera, no todas las premisas teóricas ni la perspectiva sociológica principal quedan inalteradas en el transcurso de la investigación lo cual, de alguna manera, quedará reflejado en su exposición. La naturaleza fundamentalmente empírica del problema resultante no dejó de encontrarse con los condicionamientos propios del desarrollo conceptual, por una parte, y por los condicionamientos de la lectura formal por otra. De esta manera, el resultado general surge de la composición entre el análisis empírico, de tipo socio-histórico, pero en donde confluyen elementos económicos y políticos, en ocasiones en aspectos estratégicos, y el desarrollo analítico y conceptual. De esta conjugación resultó el planteamiento definitivo del problema de las relaciones entre la *democracia nominal* y el *daño estructural* como la necesidad de introducir la cuestión en el ámbito del estudio particular de un caso específico que permitiera observar detenidamente el comportamiento de las variables principales del estudio.

a.3) La composición de la problemática

La problemática planteada se constituyó entonces en dos aspectos centrales. En primer lugar, la aprehensión del carácter de los términos del problema, es decir, la definición conceptual de la democracia nominal, por una parte, y del daño estructural, por otra, En segundo lugar, la detección del modo de funcionamiento de ambos términos puestos en relación, lo cual debía captarse en su actuación simultánea, haciendo necesaria de esta manera la referencia al contexto histórico y socio-político.

Estos aspectos centrales hacían necesaria a su vez la identificación de los problemas de desarrollo conceptual y de los ejes teóricos con los que se debía trabajar para encarar su tratamiento. Pero, desde el momento en que el desarrollo conceptual debía realizarse también sobre una base empírica, para determinar los elementos constitutivos de cada elemento general, la atención sobre la problemática quedó centrada en un enfoque sociológico capaz de comprender todos los aspectos reunidos en la problemática. Ésta quedó entonces delimitada por la interacción de los siguientes elementos de partida, presentados aquí de la manera más genérica posible, que debieron ser por lo tanto objeto de atención para el desarrollo del análisis:

- a) La configuración del régimen democrático de gobierno, en sus aspectos institucionales y procedimentales.
- b) El modo de actuación política propio del régimen.
- c) El efecto de esa actuación en las relaciones sociales afectadas.
- d) El carácter identificable del daño estructural en estos efectos.

Eventualmente, dado el ambiente histórico, evolutivo y con efectos retroactivos, en este esquema deberían considerarse también:

- e) La respuesta social ante esos efectos nocivos.
- f) El carácter resultante del proceso en su conjunto.

Sin embargo, esta descripción puntual y mecánica de la problemática no da cuenta de las complejidades a las que se enfrenta el análisis, pues el desarrollo histórico de los dispositivos fácticos que comunican a la democracia como régimen de gobierno con los efectos sociales de sus prácticas políticas se caracteriza precisamente por la complejidad, devenida del gran número de factores que intervienen en el proceso y determinan sus condiciones. La identificación de estos factores constituyó, por lo tanto, el segundo término de desarrollo de la problemática y ello implicó abandonar la guía de los modelos de funcionamiento para entrar en la lógica social. Porque identificar esos factores implica la introducción de un contexto teórico que dé sentido a la búsqueda de aquellos que resultan relevantes para el desarrollo de la investigación. Sin ese marco teórico, no sólo la elección de los elementos considerados relevantes sería arbitraria, falseando los resultados de la investigación, sino que sería difícil, sin recurrir a una dosis importante de fantasía, reconstruir los procesos socio-históricos, pues los elementos elegidos sin una teoría social de respaldo carecerían de la cohesión suficiente para interrelacionarse. Es, por lo tanto, la guía teórica lo que da coherencia última al análisis en un estudio que tiene necesarias implicancias empíricas para su desarrollo.

A partir de esa guía, que plantea al esquema general interrogantes importantes, pueden identificarse algunos de los elementos indispensables para desarrollar la investigación –pues debe considerarse que el esquema en sí no es más que la reconstrucción más reducida posible de la problemática de la que, por una parte, todavía resta mostrar los factores que intervienen, sus relaciones recíprocas y, por otra parte, su pertinencia general. Estos aspectos constituirán, en definitiva, los contenidos específicos que darán cuerpo a la investigación.

Entre estos contenidos específicos pueden identificarse de partida algunos que son sustanciales e ineludibles para el desarrollo posterior, y que componen todos los términos analizados y, al mismo tiempo, las condiciones del problema de investigación. En primer lugar, y para ejemplificar este desarrollo, pueden enumerarse –aunque en forma incompleta, pues muchas aparecen sólo en el contexto del análisis ya desenvuelto– aquellas condiciones que hacen al contexto general:

- a) Los límites sociales, es decir, el espacio social de referencia de la investigación.
- b) Los límites temporales o el rango seleccionado para la observación de las variables.
- c) La estructura general de ese espacio social. Por ejemplo: principales agentes y corporaciones sociales, sectores predominantes en la estructura económica, grado de concentración de la riqueza, magnitud y calidad del producto bruto interno, etc.

En segundo lugar están las condiciones que hacen a cada elemento particular del problema, es decir:

- 1) Para la forma de gobierno: a) Principales instituciones que conforman el sistema jurídico-político, b) Principales procedimientos que deben desarrollarse para la toma de decisiones, c) Elementos constitutivos de los mecanismos de diseño, control y ejercicio de las políticas públicas, d) Vías de comunicación con otros espacios sociales (corporaciones políticas o económicas, movimientos sociales, segmentos poblacionales afectados por las políticas oficiales, etc.).

2) Para el Daño estructural: a) Mecanismos de composición de los efectos estructurales, b) Indicadores de los efectos percibidos en la estructura social, c) Indicadores de los efectos percibidos en las poblaciones afectadas, d) Indicadores de los resultados estructurales del Daño percibido.

En tercer lugar, están las condiciones que vinculan a ambos elementos, es decir, las vías específicas de relación entre la forma de gobierno y el daño estructural que, siendo resultado del desarrollo posterior de la investigación, se extienden en la medida en que las hipótesis se desenvuelven, ya en el contexto de exposición.

Estas condiciones contribuyen a la configuración de una primera hipótesis general de trabajo que derivó en la delimitación definitiva del problema. Esta prefiguración indica la posibilidad de la existencia de una vinculación entre el ejercicio del régimen democrático y la presencia de un daño estructural en el espacio social abarcado por él como resultado de la acción política estatal. Corroborar dicha hipótesis implicaría a su vez la ampliación de la problemática a los modos y vías específicas en las que esta vinculación podría producirse. Es en este contexto en el que se introdujo la necesidad de elaborar un concepto de la democracia que fuera capaz de describir una situación que resultaría incompatible con una descripción meramente ideal-formal del régimen de gobierno, es decir, se impuso la necesidad de desarrollar un concepto de democracia apto para percibir y desarrollar los elementos que surgieran del análisis empírico en el que las condiciones hipotéticas pudieran verificarse [Herrera, 1999]. El desarrollo de un concepto de este carácter se transformó así en un objetivo más de la investigación, cuyo resultado preliminar fue la aparición de un régimen de gobierno democrático de carácter nominal. No se trataba, por otra parte, de desarrollar un concepto capaz de compatibilizar el sustrato empírico observado con otras premisas o hipótesis de la investigación. Por el contrario, resultó de una necesidad impuesta por las limitaciones y las inconsistencias fácticas de las concepciones ideal-formales de la democracia derivadas de la observación de las condiciones de desarrollo de un caso específico. Porque sólo asignándole un carácter nuevo al concepto de democracia podían desarrollarse las descripciones de los mecanismos determinantes en la formación y aplicación de las políticas públicas de tal manera que sus resultados fueran comprensibles en términos de su origen socio-político y su instalación en el espacio jurídico. Pero para ello fue necesario desarrollar el análisis atendiendo al contexto socio-histórico estudiado y a los elementos orgánicos del sistema jurídico-político. De este análisis en conjunto es de donde surge la caracterización de la Democracia Nominal, y es por ello también, junto con la determinación del carácter y los elementos constitutivos del Daño Estructural, el punto de llegada, y no de partida, del análisis desarrollado. De allí también la imposibilidad de universalizar inmediatamente el resultado de la investigación, cuestión que se tratará posteriormente, al desarrollar los límites del estudio realizado. En principio, la composición descrita hasta aquí actuó como base para la estructuración de la estrategia de investigación que debía desarrollarse para poner a prueba y constatar o refutar la hipótesis general de trabajo. Debe atenderse a su vez a que esta hipótesis de trabajo no constituye en sí un hecho, aun cuando su confirmación resulta necesaria para el ámbito analizado, sino en cuanto se trata de la expresión problemática más reducida de un espacio de investigación específico. Se trata de esta manera de la hipótesis de partida para establecer la estrategia de investigación adecuada [Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio, 2003].

a.4) La estrategia general de investigación

a.4.a) Carencias de las estrategias formalistas de aproximación a los fenómenos jurídico-políticos

En algunas estrategias de investigación, o al menos de aproximación, a los fenómenos jurídico-políticos frecuentemente parece que la relación entre los polos político, organizacional y material puede resolverse mediante silogismos que parecen, a su vez, probar infaliblemente el carácter inevitable de la relación entre estos tres aspectos y más precisamente, un único carácter racional-formal posible, encarnado en una forma política, procedimental y valorativa de validez universal y excluyente². Así, Democracia, Estado de Derecho y Derechos Fundamentales aparecen como partes inherentes a un único y monolítico sistema, y la ausencia o debilidad de uno de ellos implica la práctica desaparición de los otros dos [Cotarelo, 1990]. La falta de los otros dos aspectos, o de uno de ellos, implica que el aspecto observado pierda consistencia lógica. Por ello, podría inferirse que si se niega por medio de la observación empírica la autenticidad, fortaleza o legitimidad práctica de uno de los tópicos, automáticamente se está rechazando la totalidad del sistema, excluyendo todo el fenómeno de la posibilidad de adaptarse al modelo.

En este modo meta-teórico la Democracia implica, necesariamente, la existencia de un Estado de Derecho conciente de la necesidad de proteger unos determinados Derechos Fundamentales [Ansuátegui, 1997, 2000; Asís, 1999; Barranco Avilés, 2000]. Los Derechos Fundamentales, a su vez, son irreales en cualquier marco político diferente a la Democracia e ineficaces en una organización jurídica que se desvíe del Estado de Derecho. Por último, el Estado de Derecho sólo es tal si se presenta en una Democracia como sistema político, siempre y cuando sus bases normativas defiendan esos Derechos Fundamentales como materia ético-moral³ propia de este sistema.

Esta entidad triple, comprendida de esta manera, parece (o pretende) formar una única entidad ideal, un estado ideal de *Justicia* (o al menos de propensión a la justicia) supremo y absolutamente (no altamente, sino absolutamente) deseable. Su carácter absoluto implica que no es intercambiable por ningún otro estado jurídico-político: ningún otro puede ser igual de justo, ninguno puede proteger mejor los valores fundamentales legítimos ni a los individuos que componen una sociedad humana. Al margen de su validez filosófica, este esquema presenta dos importantes problemas para su aplicación en estudios como el que se intentará desarrollar aquí, carencias analíticas que obligan a optar por otras estrategias de investigación. En primer lugar, los términos de la construcción resultante son siempre considerados en forma

² Debe distinguirse la cualidad racional-formal de un sistema de ésta índole de la racionalidad formal presente, por ejemplo, en procedimientos legales específicos, pues estos últimos se encuentran en el terreno de la interpretación de normas fácticas, organizadas en un contexto institucional destinado a obtener resultados concretos y previsibles [Fariñas, 1991].

³ Frecuentemente también se da el caso en que se confunden ética y moral, como si se tratara de sinónimos. Aunque en el proceso histórico algunos sentidos y contenidos de ambos elementos coinciden inevitablemente y se transforman recíprocamente, a los efectos de este trabajo se entenderá lo ético como el conjunto de proposiciones existentes al ser universal y particular tal como se lo percibe en un discurso, es decir, el conjunto de creencias acerca de qué son las cosas y como se desarrollan sus relaciones. Por su parte, lo moral será comprendido como el conjunto de proposiciones relativas a lo admisible en el universo de las relaciones sociales, es decir, el *deber ser* de los comportamientos sociales.

no histórica, transfiriéndose a casos prácticos de forma mecánica en el mejor de los casos. En segundo lugar, es un modelo cuya corrección formal, a diferencia de los modelos teóricos que prevalecen en la ciencia social convencional, es impermeable a la experiencia empírica. Esto no constituye un problema en sí mismo, en tanto ámbito de reflexión y pensamiento, sino hasta que termina por bloquear las posibilidades analíticas, cayendo en un círculo recurrente de reflexiones que se remiten a sí mismas y que no son capaces de enfrentar ningún problema concreto que se presente.

En relación con el primer punto, el de la consideración no histórica de los elementos de la teoría, el problema radica en que, precisamente, no existe en este modelo ninguna teoría que sirva de base para el procesamiento y verificación de información, dado que la relación necesaria entre la existencia de la Democracia y el Estado de Derecho y la protección de los Derechos Fundamentales no surge de la explicación de hechos observados y del control o la experimentación con dichos elementos, sino de la formulación filosófica (constructiva) de relaciones necesarias entre elementos definidos formalmente, es decir, que el punto de partida del modelo no es una hipótesis teórica (ni tampoco, en realidad, un segmento material de un modelo), sino un axioma sistémico [Selltiz, Wrightsman y Cook, 1980]. Y esto quiere decir que no importa, en realidad, las muchas objeciones que puedan ponerse a esta aseveración a partir de la observación histórica o institucional. Porque, dado que el sistema, en su espacio abstracto-formal, funciona sin fallas ni excepciones, los axiomas que lo componen presentarán a su vez una intangibilidad recurrente. Esto hace referencia a la segunda debilidad señalada, es decir, a la impermeabilidad frente a la observación empírica. A partir de allí, no tendrá, en realidad, ninguna importancia la observación de la realidad a los efectos de corroborar esta “hipótesis”, ni la acumulación de pruebas que se presenten en su contra: sólo bastará con que se asegure que hay Democracia (o Estado de Derecho, o Protección de los Derechos Fundamentales) para que se cierren los caminos para impugnar el sistema político en su conjunto, relegando los problemas existentes al espacio de lo coyuntural, lo contingente y lo transitorio. Toda discusión quedará ligada al carácter de las relaciones, pero nunca se podrá hacer referencia a la falibilidad del sistema sin caer en contradicción, sencillamente porque, al estar definidas mutuamente, las partes integrantes del sistema se protegen también interactivamente (y con mucha agresividad) de cualquier planteamiento basado en la observación de datos empíricos. Esta es la fuerza de un sistema filosófico de este tipo (que puede denominarse “Auto-empotrado”, pues se asegura lógicamente a sí mismo de manera circular), pero es también su debilidad, pues resulta incapaz de alterar ninguna de sus condiciones internas para adecuarse a nuevas observaciones, que deben, por lo tanto, ser rechazadas como insustanciales, irrelevantes o innecesarias.

Ahora bien, este problema no puede de ninguna manera solventarse alegando que se trata de filosofía y no de ciencia, de meta-teoría y no de teoría, de modelos y no de realidades, lo que se hace al analizar estos elementos. Y esto por la sencilla razón de que la filosofía puede dar una nueva perspectiva sobre las entidades, sucesos y procesos, puede reinterpretarlos e incluso transformarlos de acuerdo a la perspectiva del observador, pero no puede negarlos ni cerrar los caminos para su análisis. Filosofía y sociología de los Derechos Fundamentales parecieran abocadas a colisionar en este punto. Sin embargo, parece más bien que el análisis teórico y empírico que la sociología pueda desarrollar no colisiona necesariamente con la filosofía, sino con las abstracciones resultantes de reducir los elementos del sistema a un sistema armónico, que no se refleja en el mundo por diversas causas (siempre consideradas coyunturales o accesorias) y no porque la realidad responda a otras variables y dimensiones en su desarrollo.

a.4.b) Selección de la estrategia general

Aun dentro del campo de la ciencia social, la variedad de posibles enfoques no sólo repercute en la existencia de opciones analíticas de disciplinas bien diferenciadas. Porque incluso dentro del campo de la investigación sociológica existen aproximaciones diferentes pero que, eventualmente, pueden acercarse a la problemática dispuesta. Un acercamiento preliminar podría indicar que la conjunción de fenómenos socialmente estructurales y jurídico-políticos en el tema de investigación orientaría el enfoque adecuado hacia alguna de las formas existentes dentro de la sociología del derecho. Sin embargo, afinando la mirada se observa que no todas las tendencias son igualmente aptas para tratar con objetos tan próximos a las vicisitudes fácticas como las que se encuentran presentes en los efectos sociales que deben analizarse en un estudio de caso, aunque sea un análisis caracterizado por su generalidad. El peso específico de estos efectos en la relación existente entre los términos analizados y la complejidad de las relaciones existentes escapa tanto al análisis concentrado de la sociología del derecho realizada por investigadores provenientes del área jurídica, que en general sólo alcanzan a aproximarse a esas vinculaciones existentes entre el derecho y la sociedad como materia teórica, como así también a aquellas experiencias sociológicas que derivan su eficacia de un formalismo exhaustivo pero que, por ésta misma vía, se alejan de la posibilidad de apreciar casos concretos que excedan los límites formales impuestos por la construcción analítica. Tal es el caso de la sociología del derecho propuesta por autores que, como Habermas [2000] o Luhmann [1996], encuentran muy rápidamente los límites de la capacidad analítica cuando se enfrentan a sistemas socialmente abiertos, es decir, cuando se quiere integrar en sus modelos situaciones concretas que no caben perfectamente en los rígidos límites de la construcción formal o que se vean en la necesidad de correlacionar aspectos no comprendidos en el modelo de sociología del derecho que proponen, como es claramente el caso de la presente propuesta. Ello no implica, por otra parte, que algunos de sus aportes no puedan ser utilizados en el contexto de cuerpos teóricos más flexibles, aunque probablemente menos acabados, como teorías auxiliares. Por ello para el desarrollo de este estudio la teoría sociológica más general, de cuyas aportaciones particulares se dan referencias más abajo, contribuyó de manera decisiva para que los fenómenos jurídicos y políticos pudieran entrar en relación con los fenómenos sociales observados. De esta forma y como resultado de la necesidad de contar con esas herramientas teóricas, que tienen especial capacidad para hacer frente a las cuestiones de tipo estructural, en donde el análisis filosófico, el formalista, el institucional o el constructivo se ven muy limitados, la estrategia general de investigación ha resultado ser más la de un estudio sociológico de los fenómenos jurídico-políticos, considerados como dispositivos de mediación social, antes que una modalidad de sociología del derecho. Se trata, en términos epistemológicos, de avanzar hacia una sociología de los fenómenos jurídicos y políticos capaz de comprender y explicar aquellos fenómenos que no tienen únicamente una fase “material”, en lo que hace a la acción y reproducción de las relaciones sociales, sino que operan tanto en el plano simbólico como en el práctico, extendiendo su presencia sobre lo que se ha denominado “acción comunicativa” [Habermas, 1987], pero que implica también todo el espacio simbólico, ideológico e institucional que opera entre los términos de la estructura y gestiona sus relaciones. Así, desde esta perspectiva, la sociología se acerca al derecho como una forma de mediación social, con su funcionalidad, su efectividad y sus resultados específicos en un ambiente determinado.

Así, en términos de la diagramación general del análisis, mientras en esta primera parte es necesario dar cuenta de las cuestiones teóricas y metodológicas de la investigación, según las

observaciones y resultados obtenidos a lo largo de la misma, en la segunda se hará una descripción socio-histórica del caso analizado, siguiendo los principios teóricos que constituyen el punto de partida instrumental de la presentación. Esa segunda parte constituirá la base sobre la cual se probarán los conceptos desarrollados y discutidos a lo largo del trabajo, en especial en su tercera parte, de carácter teórico-conceptual. La exposición diferenciada y complementaria es útil e incluso necesaria para que no quede probada (o refutada) la utilidad de los conceptos propuestos por mera retórica o para su uso exclusivamente filosófico. Por el contrario, es uno de los principales objetos de esta tarea probar la relevancia de esos conceptos, su pertinencia analítica, su viabilidad instrumental y sus alcances prácticos (o sus limitaciones) en estudios de tipo empírico, es decir, relacionados con un campo social concreto susceptible de ser analizado según el comportamiento de unas variables determinables y sus dimensiones.

b) Ajuste del contenido y del método al problema de investigación

b.1) Elementos generales del método

b.1.a) Evolución de los principios analíticos

Una vez establecidos el tema (las relaciones existentes entre la democracia como forma de gobierno y diferentes instancias de la estructura social), el problema (la posible existencia de daños estructurales a partir de la propia acción estatal) y la estrategia general de investigación (el análisis de un caso en el que pudiera darse ese fenómeno) fue posible introducir los elementos generales del método de investigación, que debía considerar tanto los aspectos relativos a los conceptos principales como a las cuestiones fácticas que requerían de una indagación empírica. Pero como paso previo debían desarrollarse los principios analíticos, es decir, aquellos que actuarían como punto de partida para la determinación de las variables relevantes. Estos elementos surgen de la observación y evaluación de los factores determinantes, determinando ámbitos que la teoría sociológica (o la teoría de las disciplinas auxiliares en su caso) toma en consideración y desarrolla como transición necesaria para la obtención de la información utilizada en la configuración discursiva del objeto de estudio y sus elementos constitutivos.

Básicamente, se trató de utilizar los principios teóricos para intentar una identificación sistemática de las variables que pudieran intervenir en un proceso fáctico, para derivar de allí observaciones prácticas para la constatación de las hipótesis de trabajo. Así, para cualquier caso empírico deberían considerarse al menos los siguientes aspectos. En primer término:

- a) Debía considerarse el ejercicio político concreto de las agencias del estado.
- b) También la aplicación de los mecanismos jurídico-políticos de acuerdo con sus funciones básicas y
- c) El alcance social de estas prácticas institucionales y los límites a este ejercicio impuestos por las condiciones sociales existentes.

En segundo término:

- d) Debía atenderse a las relaciones existentes entre 1) las agencias del estado y la estructura social y 2) la forma del estado y la estructura socio-política.
- e) En la configuración del régimen democrático debía atenderse a los problemas planteados por 1) El sistema representativo y 2) la igualdad formal, como dispositivos principales de la integración jurídico-política de las agencias del estado.

Por último:

- f) Debían identificarse igualmente los actores sociales relevantes que intervenían en el proceso, por ejemplo, partidos políticos, movimientos sociales, corporaciones económicas, organismos financieros, etc., y considerar su actuación en función de a) sus intereses particulares y b) sus capacidades específicas de acción.
- g) Debían identificarse los factores originarios, tanto coyunturales como estructurales, las condiciones y el estado de los conflictos sociales.

Sin desarrollar estos elementos resultaría difícil, en principio, alcanzar a establecer los elementos mínimos para relacionar los términos de la investigación, cualquiera fuera el alcance del caso propuesto e incluso en una perspectiva muy amplia de las relaciones entre la democracia y los efectos de las políticas públicas. Pero en el transcurso de la indagación preliminar quedó igualmente establecida la necesidad de restringir el análisis a una porción manejable de variables, lo cual implicó restringir a su vez los problemas que podían tratarse y el alcance de la investigación en lo que a la descripción y desarrollo de sus objetivos se refería.

Dado que el caso analizado se hallaba restringido por los límites analíticos impuestos por el problema de investigación y que, por otra parte, debía ser lo bastante amplio como para abarcar todas las condiciones existentes en el mismo, quedó así excluida la posibilidad de indagar en aspectos demasiado generales –el análisis, por ejemplo, de “la democracia” como forma genérica de gobierno o de estado o de los derechos según sus complicaciones filosóficas respecto de su carácter individual o colectivo– como así también la utilidad de enfocar el estudio hacia condiciones excesivamente particulares, que por su propia riqueza y complejidad impidieran el desarrollo analítico y conceptual necesario o que, tal vez, presentaran aspectos singulares que volvieran inútiles los intentos por extender las conclusiones que pudieran resultar de su estudio. Quedaron así excluidos problemas tales como los conflictos de género, la situación de la niñez, la relación con comunidades étnicas minoritarias, los problemas del sistema penitenciario o aspectos específicos como situaciones sanitarias, habitacionales, jurídicas o educativas particulares. Todas estas limitaciones se ven reflejadas en la exposición posterior en la medida en que no son tratados estos y otros elementos que no forman parte del problema de investigación, aunque indudablemente estén comprendidos en el tema. Todo ello de ninguna manera implica que no se encuentren afectados, en el caso práctico, por sus implicancias. Pero inevitablemente el discurso desarrollado debió excluir estos y otros muchos elementos para no perder su propio hilo conductor. La elección posterior de un caso específico no implicará, entonces, que todos los problemas posibles sean atendidos, sino que el análisis deberá centrarse en aquellos aspectos que comprenden más ampliamente al mayor número posible de situaciones presentes y de las cuales, eventualmente, pueda extenderse el análisis a formulaciones más específicas.

b.1.b) La composición conceptual

La premisa epistemológica de este apartado consiste en considerar que el desarrollo de nuevos conceptos es esencial para captar discursivamente los aspectos de la realidad que se pretende estudiar, en especial para aquellos casos en que se verifica cierta incapacidad de los conceptos preexistentes para dar cuenta de aspectos importantes en los temas estudiados [Berger y Luckmann, 1995; Nisbet, 1979]. La suficiencia operativa de un concepto, que está en relación directa con la suficiencia explicativa de la teoría en la que actúa, no debiera estimarse en función de su capacidad de adaptación semántica, pues dentro de cualquier concepto cabe una serie indeterminada de situaciones fácticas posibles, sino en función de su capacidad de interpretación y delimitación de los problemas planteados a una teoría. La necesidad de un nuevo concepto aparece ante la grieta, la disfunción, la limitación de las hipótesis y tesis preexistentes, lo cual no implica que no continúen existiendo elementos sustanciales en los conceptos ya existentes, sino que es necesaria la ampliación del lenguaje para captar nuevas situaciones de manera precisa y económica [Foucault, 1988; Kuhn, 1997]. La demostración de la incapacidad de un concepto sólo puede darse efectivamente en relación con la aplicación no de

una nueva definición, sino de un campo teórico que determine las insuficiencias del concepto previo, aprehendiendo aspectos de la realidad que no resultaban visibles, ya sea construyendo un nuevo campo de análisis o vinculando campos hasta el momento diferenciados.

Para la verificación de la insuficiencia de un concepto cualquiera, utilizado como instrumento de percepción de las realidades humanas y no como derivación –aunque fundamental– de teorías “puras” o estrictamente filosóficas, no puede procederse a su análisis desde la mera definición conceptual –que es en sí misma sumamente problemática–, sino que debe ser comprendido en su integración con un marco de realidades concretas, verificables empíricamente, en donde el alcance operativo del concepto pueda ser analizado y falsado [Popper, 1962]. En este sentido, el alcance del concepto debe interpretarse según su marco teórico de referencia o, en el caso de que se carezca de dicho marco –lo cual no es en lo absoluto inusual–, en su contexto ideológico de implementación e interpretación. De este modo, al proponerse la existencia de “límites” para un concepto consolidado, se impugna, en realidad, toda una red de percepciones ideales y fácticas. En este sentido, señalar las limitaciones de un concepto e intentar desarrollar elementos conceptuales que suplan estas limitaciones, implica acercar y replantear la relación entre marcos teóricos diferentes o, aunque es más infrecuente, entre aspectos diferenciados de un mismo cuerpo teórico. Pero, al intentar resolverse las incongruencias, los quiebres discursivos y semánticos y las discontinuidades en un discurso determinado, no es inusual que cobren relevancia elementos secundarios en las teorías o discursos previamente utilizados para interpretar la realidad [Foucault, 1988], o que se creen incluso nuevos elementos explicativos. Es en este sentido en que es posible considerar la adaptación de viejos conceptos o la creación de unos nuevos –controlada siempre por una teoría y no aplicada arbitrariamente– como un mecanismo para reformar y aplicar las herramientas intelectuales utilizadas para aproximarse a la realidad empírica de los acontecimientos.

Uno de los objetivos secundarios de esta investigación consiste en indagar en las posibles grietas y defectos de conceptos como “derecho” o “democracia” para la tarea de comprender algunas realidades que debieran incumbirle directamente y que, sin embargo, como es el caso de los daños estructurales, a menudo no es capaz siquiera de observar. No se trata, sin embargo –y por razones que son también teóricas–, de encarar una crítica filosófica, pues lo que interesa en este caso es, principalmente, el alcance práctico de esos conceptos, y su aplicación e influencia material en la vida de personas y, tal vez, de poblaciones pues, como tarea subsidiaria, se presenta la de verificar si el alcance de la aplicación práctica –y de las dificultades prácticas de aplicación– de los derechos fundamentales y de las formas de la democracia no implica efectos más amplios que, al alterar el marco de las relaciones recíprocas entre personas e instituciones, derive en efectos concretos que exceden el marco de la persona individual. De esta forma, el desarrollo conceptual, como el que se propondrá sobre la noción de Daño Estructural y la de Democracia Nominal, es una tarea importante para el conocimiento y la evaluación del conocimiento, ampliando, pero también delimitando, el campo de análisis de un cuerpo teórico determinado.

En el contexto de cualquier teoría, los conceptos cumplen con la doble función de resumir información y de determinar el espacio en el que se desarrolla un proceso analítico. Los conceptos, entonces, aun aquellos que presentan una mayor dosis de construcción filosófica, tienen por objeto interactuar y comprender mejor los datos empíricos obtenidos en una investigación, permitiendo establecer nuevas relaciones teóricas, ampliando, criticando o modificando los alcances explicativos del marco teórico. La importancia de plantear una

solución para esta cuestión radica en que una parte importante de la propuesta es indicar la necesidad (o al menos la conveniencia) de incorporar al estudio de las cuestiones humanas relacionadas con las relaciones entre la forma de estado democrática y los elementos presentes en la estructura social, conceptos que permitan captar los huecos normativos dejados por la limitación de los conceptos preexistentes en su ámbito efectivo de aplicación y en un entorno socio-político observable. Por otra parte, es evidente que ningún concepto se produce de la nada, sino que se deriva de una red previa de interpretaciones y significantes, por lo que debe justificarse la aproximación teórica que permite captar ese vacío a la hora de analizar y comprender determinadas situaciones que producen el daño estructural en un contexto formalmente democrático [Geertz, 1997].

b.1.c) Marco teórico e indagación empírica

El acercamiento analítico a la realidad implica la aplicación de ideas previas acerca de las entidades con las que habrá de tratarse, especialmente al comunicarse con realidades no inmanentes ni en modo alguno evidentes, sino que requieren para corporeizarse de una serie *a priori* indefinida de operaciones intelectuales, que son el resultado, a su vez, del cruce de diferentes versiones discursivas que integran un campo de estudios, determinado casi siempre en forma más aproximada que exhaustiva. Pero, por su parte, este carácter constructivo de la teoría tiene importantes limitaciones, impuestas al sujeto cognoscente desde la sustancia que se quiere conocer. Dicho de otro modo: la realidad limita lo que de ella puede decirse sin que la experiencia sensible contradiga sus contenidos discursivos, y en buena medida la ampliación del conocimiento no es otra cosa que la elaboración de discursos cada vez más plausibles y abarcadores, capaces de integrar más solidamente un mayor número de circunstancias sin que la experimentación o la observación determinen anomalías o contrasentidos en las teorías [Soltonovich, 2003]. Ello, por otra parte, no implica necesariamente el desarrollo de discursos más amplios sino, por el contrario, de campos más específicos, en el sentido de captar elementos antes insensibles, si se considera la creciente fragmentación de los mismos discursos.

De esta forma, existe una tangible dialéctica entre la tarea de investigación teórica y la indagación empírica (o, al menos, la experiencia sensible), siendo que, en alguna medida, ésta última es siempre deseable para un mejor desarrollo de la primera, aunque el fin de la investigación no sea otro que la mejor comprensión de la realidad [Kant, 1951]. A menudo, la complejidad o la intangibilidad de las realidades estudiadas dirige la atención de los investigadores a modelos que facilitan la “manipulación” de los contenidos teóricos y conceptuales de los que se dispone para hacer frente a una investigación, partiéndose de hipótesis que, al no poder ser rastreadas o evaluadas en el universo empírico, terminan por ser evaluadas en términos del modelo prefijado, construido de acuerdo a condiciones manejables por el observador. No se trata, en este caso, de un uso controlado de la abstracción, de un conocimiento “voluntariamente incompleto” [Dieudonné, 1971], sino de la prefiguración de un entorno en el que las contradicciones y las anomalías, sencillamente, no puedan producirse.

Atendiendo a las experiencias previas, para las ciencias sociales en general, y para el estudio de los hechos jurídicos y políticos en particular, este problema epistémico es de primer orden, en vista al número de variables implicadas en un proceso social cualquiera y, sobre todo, a la absoluta incapacidad de “controlar” o aislar dichas variables que son, además, elementos históricos, es decir: que son cambiantes, dinámicas, íter-activas e íter-determinadas. Es por

ello que es tan complicado generar buenos modelos explicativos en estos campos, pues siempre se corre el riesgo de dejar de lado una variable oculta pero esencial, o de volver a la teoría impermeable a nueva evidencia empírica. Pero precisamente es por ello también importantísimo no perder de vista la sustancia material de estos campos de estudio, la realidad empíricamente observable, pues un modelo puede ser perfecto –recortando todos aquellos elementos que resulten insolubles o crónicamente problemáticos– sin dar cuenta de uno sólo de los problemas específicos que se observan y determinan en un ámbito de la realidad social, restringiendo no sólo sus propios alcances, sino también los de ulteriores investigaciones que intenten reabsorber elementos presentes en casos concretos.

Pero, sea que se tienda a un modelo explicativo más constructivista o más empirista, todo investigador debe partir de unas premisas que son estipuladas desde un marco teórico específico, un discurso previo sobre la realidad que pueda ser mejorado, ampliado o impugnado y rechazado y que, en todo caso, conviene que, en la medida de lo posible, se explicité. En muchos casos, para que estas operaciones sean siquiera posibles –lo cual no es condición suficiente, pero si necesaria para el desarrollo del conocimiento en su conjunto– la referencia empírica parece insoslayable. Esto ocurre cuando lo que se pretende estudiar se encuentra en los “márgenes” del complejo estudiado, porque para continuar avanzando no queda otra solución que enfrentarse a los límites que impone el propio objeto de estudio. La epistemología clásica se ha preocupado bastante por lo que ocurre con las falencias internas de las teorías científicas, pero no puede olvidarse que es en los límites de la percepción empírica –y no en el núcleo de las teorías– en donde suelen aparecer los elementos que llevan a la detección de anomalías y en donde se desarrollan los postulados aplicados que pueden, en realidad, ser falsados [Kuhn, 1997; Popper, 1962]. La renovación de los conceptos existentes en un campo teórico, ya sea mediante la resignificación de los existentes o la postulación de nuevos elementos, tenderá entonces a presentarse entonces desde esa interacción perimetral entre el análisis teórico y la observación empírica y es en ese espacio en el cual, en definitiva, podrá instalarse un estudio de caso como el que se presenta aquí.

Pero ocurre también que difícilmente es posible enfrentarse a “toda” la realidad empírica, aun cuando los conceptos que se utilizan sean lo bastante amplios como para referirse a cualquier circunstancia posible dentro de ese universo. En este caso, no queda más remedio que buscar, mediante la selección teórica, aquel subconjunto limitado de esta realidad que permita poner a prueba las nuevas hipótesis y reformulaciones conceptuales, lo cual, en las ciencias sociales, plantea siempre el problema de la posibilidad de universalizar o no el conocimiento obtenido, lo cual no puede dejarse librado al azar o a la especulación, pues se corre el riesgo cierto de aplicar erróneamente al conjunto de la realidad observable conceptos e ideas que no pueden ser universalizados, falseando así los resultados de la investigación y, lo que sin duda es peor, de la capacidad extensiva de la teoría sociológica.

b.1.d) El “estudio de caso”

En esta oscilación entre la posibilidad de ampliar el conocimiento –o, dicho desde otra perspectiva: la capacidad operativa de los discursos científicos– y la posibilidad de equivocarse las auténticas capacidades de extensión del conocimiento así obtenido debe moverse la investigación empírica en las ciencias sociales. Y debe moverse conteniendo tanto el rigor en la observación del caso estudiado –y esto ocurre incluso cuando se estudia un caso sin pretensión

de extender el conocimiento así obtenido o cuando se olvida declarar (o se ignora limpiamente) que se habla de “un” caso y no del universo estudiado en su totalidad–, como en el control de las relaciones con las teorías más generales de explicación de los fenómenos [Selltiz, Wrightsman y Cook, 1980].

Una de las ventajas que posee el estudio de caso es que las observaciones empíricas pueden resultar determinantes para la destrucción de una vieja teoría, ya que si un postulado universal de la misma es refutado, lo es en forma general, y la teoría deberá reconstruirse (si es posible hacerlo) extirpando y reemplazando este postulado de su esqueleto axiomático, aunque debiendo recuperar la coherencia explicativa sobre el universo de fenómenos sobre los que discurre. Pero esta misma capacidad no puede extenderse sin más, ni siquiera por analogía, a casos que puedan considerarse “similares”, pues la declaración de tal “similitud” implica la suposición de que es posible controlar las variables que diferencian a cada caso.

La única posibilidad válida de construir un discurso apto para pronunciarse sobre todos los casos posibles es recurriendo a proposiciones generales, es decir, a un sistema teórico capaz de abstraerse económicamente, en el sentido de resumir toda la información disponible, de las variables diferenciables de cada caso. Sin embargo, esta extensión limitará a su vez la capacidad del discurso para encarar nuevas situaciones o circunstancias. La utilidad del estudio de caso radica, en este sentido, en que es un mecanismo eficaz para exponer las limitaciones de los conceptos utilizados y postular nuevas soluciones que, aunque no puedan extenderse automáticamente a otros casos, por muy similares que parezcan, si pueden exponer las pautas metodológicas para verificar en otras circunstancias los mismos elementos, de tal manera que su importancia es teórica, pero también conceptual y metodológica. Bastante a menudo, no obstante, las verdaderas posibilidades de investigación sólo permiten poner a prueba un marco teórico a la vez, pues la masa de trabajo excede las posibilidades de un investigador particular, dejando para el desenvolvimiento histórico del conocimiento, en donde intervienen fuerzas más amplias que la búsqueda de un mejor conocimiento, la tarea de pronunciarse sobre la teoría más apta para interpretar un conjunto de hechos, fenómenos y procesos. Por otro lado, si bien a partir de los estudios de caso no es posible establecer una teoría general novedosa, si es factible establecer vinculaciones prácticas con las proposiciones teóricas más generales, de modo que un concepto desarrollado a partir de un caso –y que parte de una construcción *ad hoc*– esté capacitado para proyectarse en forma analítica a otros casos, sin que esto implique establecer identidades entre estos casos y el marco original de desarrollo conceptual.

En resumen, si bien el desarrollo de nuevos conceptos –o la resignificación de conceptos más tradicionales– es una tarea compleja, y esto tanto en el campo filosófico como en el científico, no por ello es menos necesaria, cuando se alcanza la percepción de los límites de un sistema teórico y se hace necesario ampliar el campo de observación del investigador. De este modo, aún partiendo de teorías generales es a veces útil, e incluso indispensable, recurrir al análisis de casos prácticos –tratados desde una determinada serie de previsiones teóricas, porque se trata de una dialéctica constante– para el desarrollo y la evaluación de conceptos que permitirán a su vez, en el caso en que quede corroborada su relevancia, su coherencia y su suficiencia, una mejor aprehensión de las realidades fácticas y una mejor –más útil– reconstrucción de los problemas estudiados.

b.2) Límites del estudio

b.2.a) Límites en el objeto de estudio

b.2.a.1) Límites externos del estudio de caso

Los límites propios del objeto de estudio se deben tanto a necesidades metodológicas como a las condiciones pautadas por el caso seleccionado. Serán diferentes en su naturaleza a los límites en el alcance del estudio, ya que estos son resultado de la investigación, mientras que aquellos actúan como premisas que permiten el desarrollo de la misma. Al seleccionar el caso se ha limitado el objeto de estudio a un contexto específico, seleccionado en virtud de la transparencia con que algunas de las relaciones sociales y políticas de mayor importancia se han desarrollado, y por adecuarse a las características mínimas requeridas por el problema de investigación. Así, se ha preferido el caso argentino al de otras formaciones políticas sudamericanas, por ejemplo, porque en este caso, dentro de los límites temporales seleccionados, se daban los requisitos de la existencia de una democracia formal durante un espacio de tiempo lo suficientemente prolongado, sin interrupciones en la sucesión de gobiernos constitucionales, lo cual dista mucho de ser la regla no sólo en el subcontinente, sino en la propia experiencia institucional argentina. Esta continuidad explica a su vez la cota de partida del análisis, es decir, el comienzo del proceso democrático luego de la dictadura militar 1976-83. Por su parte, se ha procurado analizar el desarrollo de las variables a lo largo de la mayor cantidad posible de gobiernos sucesivos, no sólo porque las diferencias entre los mismos son significativas, sino porque también lo son las continuidades, en especial en lo que al diseño de las agendas y políticas públicas se refiere. El estudio abarca las experiencias del primer gobierno radical, hasta 1989, la década menemista, que contiene dos gobiernos hasta 1999, el gobierno de la alianza, que finaliza con la gran crisis de diciembre de 2001 y el gobierno de transición encabezado por Eduardo Duhalde. La experiencia posterior, debido a su proximidad temporal y a sus diferencias cualitativas, quedó separada del cuerpo analítico.

Si las condiciones del problema implicaban inconvenientes serios para desarrollarlo en una escala genérica comprendiendo, por ejemplo, todas las experiencias democráticas existentes (e incluso posibles), tampoco era posible establecer, como ya se ha indicado, estudios de tipo comparativo, lo cual excluyó la posibilidad de analizar diferentes experiencias democráticas. La complejidad y cantidad de las variables mínimas indispensables para aproximarse a la realidad de una única experiencia parecen justificar suficientemente esta limitación. En este sentido, tampoco resultaría significativo un estudio comparativo establecido entre dos períodos diferentes dentro de la propia historia argentina, pues el análisis perdería así profundidad analítica, resultando dudosa, de todas formas, la finalidad de establecer una comparación. Siendo esta estrategia muy útil para verificar el desarrollo de algunos elementos jurídicos, políticos e institucionales, no se da en este caso la condición necesaria de poseer los medios para aislar esos elementos, pues justamente lo que impera en este estudio es la correlación entre espacios sociales diferenciados en un mismo bloque histórico. Por estas circunstancias, el estudio se ve limitado a recorrer la experiencia argentina en forma separada de su entorno regional y sólo los elementos específicos de su integración en el mercado mundial son tenidos en consideración, debido a su presencia determinante en la reestructuración llevada a cabo en el período. Ello no obstante, debe destacarse la posibilidad ulterior de establecer interesantes paralelismos y distinciones respecto de otras experiencias democráticas, tanto entre sociedades de similares características estructurales como entre formaciones situadas en polos opuestos de

la categorización de los regímenes democráticos. La necesidad de establecer unos parámetros específicos y contenidos de estudio limitó esta posibilidad de la misma manera que suprimió toda posibilidad de establecer un estudio comparativo.

A estos dos grandes campos, el temporal y el espacial, deben agregarse las limitaciones de tipo estructural que, guiadas por la teoría, restringen el número de actores y acciones estudiados, conteniendo la observación dentro de las fronteras de un conjunto acotado de situaciones sociales existentes [Castells y De Ipola, 1975]. Grandes áreas de la experiencia social e individual quedan así apartadas del estudio desarrollado. Porque no se trató de consignar la totalidad de las vicisitudes acaecidas a las relaciones sociales del período y el lugar, sino sólo aquellas que aportaran datos y esclarecieran aspectos velados para la observación preliminar en relación con los fenómenos específicos que se proponía analizar. Así, el estudio no contempla todas las políticas públicas ni todas las estrategias legislativas existentes, sino sólo aquellas que inequívocamente comprenden los efectos estructurales que se rastrean aquí. De la misma manera, sólo se consideran aquellos movimientos, colectivos y corporaciones sociales que intervienen en el proceso en forma decisiva. De allí, por ejemplo, la ausencia de análisis de los comportamientos de algunos sectores y actores sociales que en otros estudios pueden resultar indispensables: Iglesia y movimientos religiosos, asociaciones indígenas, agrupaciones de ayuda, partidos políticos minoritarios, y muchos otros actores quedan excluidos de la exposición general del estudio, en función de su incidencia en las relaciones centrales del problema de estudio y en los objetivos de la investigación. Aunque su determinación es más difícil y, en buena medida, menos intuitiva que la de los parámetros históricos, estos límites sociales son igualmente importantes para la posibilidad de desarrollar el estudio de caso.

La determinación de los límites externos del objeto de estudio queda entonces compuesta por los siguientes elementos básicos: a) los límites temporales, b) los límites geográficos –que son, en realidad, jurídicos y políticos– y c) los límites sociales que hacen a la composición de la democracia argentina entre 1983 y 2003.

b.2.a.1) Límites internos del estudio de caso

Una vez establecidos los límites externos del estudio de caso, quedan todavía los límites internos, las restricciones impuestas al objeto de estudio para que el caso analizado no exceda las posibilidades de la investigación. En este sentido, los límites se desdoblan también en aquellos más generales, de tipo teórico y otros específicos, de tipo metodológico. En el primer grupo se encuentran las decisiones teóricas de abordaje al objeto de estudio, que, en el contexto de este trabajo, bloquean la interpretación de otros discursos que en principio se encuentran igualmente capacitados para tratar las materias relacionadas. Esta decisión, por supuesto, se encuentra prefigurada ya en la construcción del problema de investigación, aunque es en la práctica de la misma en donde adquiere una relevancia decisiva. La limitación teórica afecta no sólo a la perspectiva general del análisis, sino también a las definiciones de los conceptos-clave. Así, el tratamiento de los elementos institucionales y jurídicos, por ejemplo, se realizará de acuerdo a definiciones de tipo sociológico, lo cual es necesario para su articulación con los aspectos teóricos y socio-históricos tal como se presentan en el desenvolvimiento del problema.

La principal consecuencia de esta decisión es la ausencia de discursos y perspectivas habituales en el tratamiento de cuestiones como la democracia y el derecho, en las que predominan los discursos filosóficos, modélicos o especulativos. Sin embargo, esta ausencia se justifica por la gran complejidad del estudio de un caso que contiene numerosas posibilidades de abordaje, multiplicándose así las aproximaciones posibles y que debe entonces contener, a los efectos de establecer el carácter de las relaciones analizadas, dentro de los límites del discurso sociológico la interpretación de los elementos constituidos como integrantes del objeto de estudio [Etzioni, 2000]. Esta aproximación se justifica a su vez por la compleja trama de situaciones fácticas a las que se debe dar respuesta para integrar la relación –todavía hipotética– entre la forma de estado propia de la democracia nominal y el daño estructural. Porque del esquema básico presentado más arriba se desprende una amplia trama de relaciones sociales e institucionales que, aun reducidas en número y complejidad por efecto de la abstracción, resulta todavía muy amplia y el sólo hecho de intentar reducirla a las mínimas condiciones para que el estudio no pierda en justeza, pero a la vez en suficiencia, supone un esfuerzo considerable en términos de la aplicación de la teoría y la búsqueda y correlación de los datos empíricos adecuados para desarrollar sus aspectos insoslayables.

Así se produce la oscilación hacia la determinación de los límites específicos de orden interno. Éstos se encuentran en cada uno de los elementos analizados, pero resulta importante destacar algunos de los más significativos. Así, en el capítulo siguiente se expone la manera en que muchos de los conceptos clave de este estudio son utilizados e interpretados. En la mayor parte de los casos, los límites a los que se hace referencia aquí implican reducir los elementos analizados a sus condiciones sociales e institucionales, omitiendo su comparación con estados modélicos o ideales que, entre otros factores, impiden frecuentemente la observación de las antinomias y los conflictos devenidos del funcionamiento histórico de las relaciones existentes en el caso estudiado (y, presumiblemente, en cualquier caso que escape en alguna medida de las estrictas condiciones impuestas por cualquier modelo). Pero además de esta preferencia por las definiciones conceptuales aptas para relacionarse con los datos empíricos fue necesario limitar el alcance de la aproximación a los efectos prácticos de los elementos estudiados. Así, por ejemplo, no se han analizado todas las funciones existentes del ordenamiento jurídico, ni todas las políticas públicas, ni todas las prácticas políticas o sociales de los agentes considerados relevantes, sino sólo aquellas que mostraban relaciones directas con el problema de investigación. De otra manera, sólo el recorrido socio-histórico habría debido extenderse indefinidamente, volviéndose inmanejable. Porque así como fue necesario restringir *a priori*, siguiendo los presupuestos de orden teórico, la cantidad y calidad de los agentes y actores sociales para desarrollar el análisis, también fue necesario acotar las funciones analizadas que cada uno de ellos realiza efectivamente en la práctica. Esto es particularmente notable para el análisis de los elementos que integran la democracia nominal, pues las funciones y elementos que se distinguen en ella no agotan las posibilidades de estudio ya no en forma cualitativa, sino también en forma cuantitativa. Se ha centrado el análisis, entonces, en aquellas instituciones y dispositivos mínimos indispensables, de la misma manera que no se ha desarrollado el contexto histórico más allá de lo considerado necesario. Quedan fuera de los límites del estudio, entonces, numerosas funciones de las agencias del estado, conflictos sociales, actividades institucionales e incluso sectores que en otros casos o problemas de estudio pueden resultar insoslayables, tales como la Iglesia Católica (a pesar de que el estado argentino es constitucionalmente confesional) o las actividades de resistencia laboral no organizadas en torno a instituciones sindicales.

Otros límites, por su parte, fueron impuestos por las dificultades empíricas derivadas de la carencia de datos concluyentes. El ejemplo más destacado en este sentido será probablemente el de la corrupción política. Porque aun dada por sentada su importancia, sus efectos no pueden delinearse más que en forma inductiva, ya que la incapacidad del sistema judicial para perseguirla, condenarla y limitarla (asunto del que sí se trata, por otra parte) ha dado como resultado en este caso un número ridículamente bajo de condenas por corrupción, fraude contra el estado o mal cumplimiento de las funciones públicas, a pesar de los altos índices de corrupción percibida por observadores internos o externos. Sin embargo, si no existen condenas, los imputados son todavía, de acuerdo al derecho, inocentes, de tal modo que la corrupción a gran escala y de alto nivel no se encuentra probada. ¿Cómo hablar entonces de los efectos de la corrupción en la organización de las actividades del estado? Con todo, a los efectos de alcanzar los objetivos de la investigación, la corrupción es sólo uno de los mecanismos, y ni siquiera el principal, por los cuales intereses privados y sectoriales (en este estudio se dará preferencia a los intereses sectoriales agrupados en forma corporativa⁴) reconducen las prácticas de las agencias estatales en su propio beneficio.

Con todo, las principales limitaciones metodológicas obedecen a la necesidad de economizar recursos analíticos, resumiendo las acciones de los agentes y actores sociales de tal manera que se clarifique la orientación de sus estrategias y la determinación de sus objetivos. Se trata también de una abstracción de la experiencia histórica, necesaria en la medida en que sin ella resultaría difícil articular las prácticas sectoriales implicadas con el modelo de estado y las condiciones dadas por la estructura socio-económica existente. Al tratarse con categorías suficientemente amplias, por otra parte, en lo que hace a los efectos sociales de las acciones corporativas y sectoriales o, dicho de otra forma, al ejercicio de su poder social particular, no necesariamente se ha perdido con estas abstracciones capacidad de captar las consecuencias sociales en el resultado de los conflictos, sino a escala micro-sociológica, que no ha sido utilizada aquí excepto ocasionalmente para iluminar o ejemplificar algunas conductas determinantes o anómalas.

En conjunto, las limitaciones internas, resultado de elecciones teórico-metodológicas, apuntan a facilitar el ajuste entre la teoría (lo cual comprende tanto a la teoría básica como a las provistas por disciplinas auxiliares) y la observación y el uso de los datos empíricos. En este sentido, la selección y concentración de los datos ha sido un componente sustancial del proceso, pues la elaboración de la argumentación en torno a las hipótesis de trabajo respondió en la mayor parte de los casos a la información obtenida. Sin embargo, todo ello obliga a la siguiente doble aclaración: por una parte, aunque en largos pasajes de la exposición se desarrollen los temas con formulaciones abstractas y sin hacer referencia a aspectos fácticos, no debe perderse de vista que se encuentran permanente ligadas con las derivaciones obtenidas del análisis –siempre más o menos correcto– de los datos empíricos elaborados y cotejados; por otra parte, actores y agentes sociales se encuentran igualmente determinados en el contexto histórico, de tal manera que organizaciones e instituciones que se encuentran presentadas de manera general tienen también contenidos y nombres propios, lo cual alcanza tanto a empresas particulares y a operadores políticos [Paramio, 1999b]. El “*conocimiento voluntariamente incompleto*” [Dieudonné, 1971] no implica, de esta manera, la omisión de posibles identificaciones particulares, siendo así

⁴ Aunque por “corporación”, como se desarrolla en el próximo capítulo, no se comprenderá a un conglomerado económico específico –una empresa transnacional, por ejemplo–, sino a la coordinación de intereses sectoriales expresada políticamente.

que la abstracción no alcanza a diluir el componente propiamente histórico y efectivo de los elementos analizados, pues ello sería incompatible con el desarrollo del propio estudio de caso.

b.2.b) Límites en el alcance del estudio

Constatados los límites impuestos al objeto de estudio por las condiciones de partida de la investigación, deben destacarse también los límites en el alcance de la misma. Estos se hallan determinados parcialmente por esas decisiones preliminares, pero también por el rango general de la estrategia de investigación.

En primer lugar se encuentra el límite impuesto por la escala de observación [Mandelbrot, 1988; Selltitz, Wrightsman y Cook, 1980]. Tratándose de un caso de amplia extensión temporal y espacial, planteado en el ámbito de un estado nacional considerado en su conjunto, los principales aspectos de una estructura productiva compleja y de poblaciones amplias y bastante fragmentadas, esta escala supone que muchas de las consecuencias devenidas de las observaciones realizadas se extiendan con una homogeneidad que difícilmente encuentre equivalencias en una observación a escala más reducida, que concentre su mirada en situaciones particulares. No obstante, la reducción de la escala de observación –pertinente en estudios de otra índole para el mismo caso– impediría establecer las relaciones elementales en función del problema de investigación, de tal forma que la generalización resultante se justifica en la medida en que se ajusta al nivel de análisis. Una escala más próxima, por ejemplo, a situaciones familiares, económicas o personales concretas devenidas de la aplicación de políticas públicas que causan determinados efectos estructurales implicaría a su vez recurrir a métodos de indagación empírica cualitativos y cuantitativos de difícil desarrollo, mientras que al nivel de observación utilizado la información estadística y macroeconómica es de fácil acceso, por tratarse de los rangos que habitualmente se utilizan para la elaboración de censos, encuestas permanentes y evaluaciones generales del estado de una estructura social y económica determinada. Ahora bien, que la escala elegida no permita la observación de determinadas situaciones de ninguna manera implica que no quede constancia de ellas, aun cuando no queden identificadas individualmente.

En segundo lugar se presentan los límites teóricos, implicados de la elección del enfoque general. Si bien la teoría sociológica derivada de una perspectiva crítica y conflictualista ocupa el centro teórico del estudio, la materia tratada y los elementos fácticos analizados no son aquellos de los que habitualmente tratan los estudios de esta tendencia sociológica. La necesidad de complementar este enfoque con otras teorías de la sociedad, en las que participan elementos jurídicos, económicos y políticos, limitan en algunos aspectos la claridad con que se resuelven, precisamente, algunas cuestiones políticas y económicas. Porque así como la elección de una determinada escala limita las opciones de observación y análisis, también el uso de la teoría limita los alcances específicos de las conclusiones. De esta forma, el carácter subsidiario de las disciplinas auxiliares deja sus respectivos campos sin completar. Porque como ocurre con cualquier estudio que combina diversas disciplinas, también en este caso debe producirse una renuncia respecto del tratamiento exhaustivo de muchas cuestiones. Por supuesto, dicha renuncia se orienta al cumplimiento de los objetivos de la investigación, ya que los aspectos irresueltos debieran quedar, en el peor de los casos, en el terreno de los objetivos secundarios, que son generalmente contingentes al desarrollo de la investigación.

Pero mucho más importante es en este campo una limitación más general, que concierne a la posibilidad de universalización de los resultados obtenidos. Es evidente que una estrategia destinada a analizar un caso específico condiciona fuertemente la extensión del conocimiento resultante. Ello no obstante, la imposibilidad de agotar el tema de investigación por esta vía estaría igualmente presente en un estudio más general. Tratándose incluso de un enfoque filosófico se presentaría una limitación similar. Porque, en todo caso, lo que resulta decisivo es la posibilidad brindada por el estudio de caso para apreciar el comportamiento de numerosas variables, lo cual no se encuentra al alcance de los modelos y tipos ideales sino de manera muy constreñida a un campo específico y, posteriormente, la posibilidad de establecer unos parámetros conceptuales que sí puedan, eventualmente, transferirse a otras situaciones. Por el contrario, el límite impuesto a la universalidad del conocimiento se ve compensado por la capacidad del estudio de caso de apreciar las relaciones existentes entre fenómenos de naturaleza diferente pero que se encuentran vinculados en la actividad social. Es por ello también que la observación y explicación de esas mediaciones y de otros aspectos comunicativos son momentos fundamentales para una sociología que quiera dar cuenta de fenómenos jurídico-políticos comprendidos en relación con la estructura social y no abstraídos de ella, característica que el uso de una única teórica o de una perspectiva universalista aborta en cuanto deja de captar algunas alternativas decisivas en el comportamiento de actores y agentes sociales, particularmente en el desarrollo histórico. La imposibilidad de extender universalmente el análisis, por ejemplo, a todas aquellas formaciones políticas que puedan calificarse como democráticas, es la contrapartida inevitable de aproximar la observación a un conjunto específico de realidades fácticas. Pero debe considerarse también que, a pesar de las limitaciones impuestas por la renuncia a la universalidad del conocimiento adquirido (que en numerosísimas ocasiones es más supuesta que real, e incluso se presenta como una condición apriorística poco sustentable –resultado de una mala interpretación o aplicación del universalismo cognitivista de raíz kantiana [Kant, 1951 y 1998], el estudio de la singularidad y la excepción de manera amplia y sistemática, puede actuar como forma de descubrimiento, o al menos como llamada de atención, para el análisis de comportamientos análogos pero menos evidentes, por ejemplo, en sistemas de organización social en los que no se presenten las condiciones existentes en un caso extremo. Todo ello, claro está, en la medida en que se considere el carácter relativo de los resultados de cada estudio empírico, evitando los inconvenientes y desviaciones propias de una excesiva generalización de postulados que son, en origen, de orden particular⁵.

De esta manera, que no puedan extenderse universalmente las descripciones históricas o analíticas no implicará que los resultados conceptuales, definidos en torno a conceptos de amplio aunque limitado alcance. Esto mismo ocurre, por otra parte, con cualquier concepto que pretenda interactuar con el conocimiento empírico y mediar, eventualmente, en el desarrollo de nuevas observaciones generales, incluso de carácter filosófico. Así, la dependencia de las limitaciones metodológicas y espaciales de la observación no necesariamente conlleva una limitación análoga en el campo de la interpretación de otros casos posibles en donde se

⁵ De los muchos ejemplos que pueden darse de estos posibles excesos, probablemente uno de los más notables es el acontecido con la generalización excesiva de los elementos que respecto de la organización del sistema capitalista se hace en *El Capital* [Marx, 1972] –que se entiende aquí más como defectos de interpretación que de exposición (la diferencia entre el análisis abstracto y el concreto es muy marcada en el texto citado)– de lo cual resultó que muchas interpretaciones del capitalismo en otras formaciones sociales fueron forzadas para hacer de toda formación capitalista el capitalismo inglés del siglo XIX. Problemas teóricos análogos aparecen cuando se fuerza la acción de los tipos ideales weberianos, en tanto son medios para la investigación y no objetivos de la misma [Fariñas, 1991, 135 y ss.].

presenten relaciones entre un régimen político y unas relaciones sociales característicos, en la medida en que contengan los mínimos requisitos exigidos por los límites de los conceptos analíticos.

c) Aproximación al tratamiento del problema de investigación

c.1) La descripción socio-histórica

Como se ha anticipado, la primera aproximación al problema se realiza desde una perspectiva socio-histórica. Termina generándose, a los efectos de la exposición, una descripción del caso estudiado a través de los elementos considerados relevantes para el tratamiento del problema. Esta descripción permite el seguimiento amplio de los factores que indujeron la degradación de las condiciones socio-políticas en el contexto de la democracia argentina, hasta la determinación de las condiciones comprendidas en daños de tipo estructural, y de su observación se comprenden componentes importantes que escaparían a otras posibilidades analíticas. Sí se hubiera establecido la intención exclusiva, por ejemplo, de estudiar las condiciones socio-políticas en alguno de los períodos de crisis más notables, como la hiperinflación de 1989 o la crisis social y política del año 2001, que determinaron igualmente cambios importantes en la orientación de las políticas públicas, la información resultante no captaría el despliegue de transformaciones implicada en los períodos intermedios, resultando así una simplificación inadecuada de los procesos sociales estudiados. Porque ocurre que, en este caso al menos, son precisamente esos cambios inducidos en momentos de mayor estabilidad socio-política, analizados en su forma, contenidos y efectos, lo que realmente comporta una compatibilidad con el problema de investigación y, con él, con los objetivos principales de la investigación, aproximando a ciertas instituciones y comportamientos formalmente democráticos al desarrollo de transformaciones regresivas y hasta nocivas en algunas de las principales relaciones sociales. La restricción del análisis a los momentos de crisis social o institucional declarada resultaría insuficiente e inadecuada, pues implicaría una opacidad permanente de cuestiones determinantes que precisamente debe superarse para alcanzar una comprensión más amplia y precisa de los procesos sociales implicados.

La inminencia o importancia de esas crisis no debe obstaculizar el análisis de sus causas y consecuencias y, sobre todo, el estudio de los comportamientos jurídicos y políticos de las agencias del estado y de otros actores sociales en tiempos de relativa normalidad, precisamente porque interesa observar de qué manera los dispositivos e instituciones adoptan contenidos que son en principio ajenos a sus fuentes discursivas de origen y, sobre todo, de legitimación [Beetham, 1991], lo cual en momentos de crisis, puede atribuirse a circunstancias excepcionales o razones de estado, pero que en tiempos de normalidad deben comprenderse según el funcionamiento de instituciones y dispositivos del sistema jurídico-político que sustenta la fase práctica y cotidiana del régimen democrático [Fernández García, 1987 y 1997; Raz, 1982]. La particular duración del período ocupado por gobiernos constitucionales (duración que debe ser también explicada), en el contexto de la historia argentina, junto con la alternancia verificada de gobiernos de diferente signo político, convierten al caso en un singular exponente que habilita el seguimiento del comportamiento de los principales agentes sociales involucrados, de tal manera que la observación sistemática de su dinámica, puesta en contacto, por ejemplo, con la trama existente de normas constitucionales más o menos fijas y de instituciones públicas con fines específicos, resulta sumamente reveladora.

Sin este tipo de enfoque, que ubicara y relacionara las fuerzas y tendencias existentes en la estructura social argentina, y comprendidas en el movimiento histórico general, hubiera sido difícil explicar algunas de las bruscas oscilaciones prácticas y discursivas que experimentaron

las sucesivas administraciones en la etapa, oscilaciones que son importantes para entender, en definitiva, las causas de unas actuaciones jurídico-políticas que determinaron, según se deriva no sólo de sus consecuencias prácticas, sino también de su intención transformadora, un deterioro sostenido en las condiciones de vida de amplias capas de la población afectada y comprendida en el caso estudiado, así como las notables anomalías que presentó el régimen democrático en el período, que no pertenecen a una modalidad pintoresca de ejercer la acción política, sino a un complejo juego de intereses y estrategias sectoriales. Por su parte, el propio seguimiento de este deterioro debe realizarse según su evolución histórica, para que la comparación cuantitativa se corresponda con sus fuentes efectivas en el orden cualitativo, ya que la mera exposición de dos momentos cualesquiera, aun cuando se realice consignando un amplio número de variables, no explica suficientemente las causas y mecanismos del deterioro que pudiera constatarse por estas vías [Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio, 2003]. Analizando únicamente las instancias de crisis manifiesta en lo económico o en lo político se correría el riesgo cierto de atribuir exclusivamente a dicho estado de crisis aquel deterioro, confinando los problemas argentinos en los términos de la fatalidad. Idéntica tentación –y similares falencias– resultarían de atribuir exclusivamente esos males, observados sólo en momentos puntuales, a las consecuencias de la precedente dictadura militar o a la calidad moral y la idoneidad de la dirigencia política, respuestas que pueden resultar sencillas y hasta compensatorias pero que, como se intenta mostrar aquí, son totalmente insuficientes, al confundir de manera extendida, para usar una metáfora orgánica, la sintomatología con la etiología de los problemas sociales observados. Sin embargo, ello no sólo se correspondería muy mal con un seguimiento medianamente riguroso del caso, sino que, a partir de un análisis más completo y dinámico, se revelará por completo erróneo, siendo que deben analizarse las transformaciones inducidas a la estructura social argentina en democracia y en tiempos de normalidad para comprender muchos de los principales efectos nocivos registrables a lo largo del período, para lo cual debe darse también una explicación, o al menos indicarse las vías para obtener resultados más completos.

Razonada de esta manera su importancia, en el aspecto práctico la descripción socio-histórica comprenderá las siguientes tareas principales, contenidas dentro de los límites internos señalados en el apartado precedente y entrelazadas, exceptuando a la comprendida en primer término, con la evolución temporal de sus elementos:

- a) La aprehensión del estado de partida y de la evolución de las relaciones sociales y las instituciones básicas de la estructura social argentina.
- b) La descripción del resultado continuo de dichas relaciones, según el comportamiento, intereses objetivos y pautas ideológico-políticas predominantes.
- c) La identificación de los actores y agentes sociales que participaron en la etapa de forma determinante de manera orgánica⁶.
- d) La identificación y seguimiento de los cambios registrados en las condiciones de vida de la población, según su ubicación social de partida, y en las instituciones políticas, como así también en la participación e intensidad de las fuerzas corporativas existentes en relación con las agencias del estado u otros sectores sociales.
- e) La tipificación y seguimiento de las variables que registran la evolución y desenvolvimiento de las condiciones macro-sociales y macro-económicas, como así también sus efectos políticos de diverso alcance.

⁶ Es decir, vinculada con las relaciones básicas de integración, cohesión, organización o reproducción social.

Dentro de estas tareas principales, por supuesto, se presentan situaciones singulares de gran importancia y peso particular que debieron registrarse y analizarse, no en forma apartada, pero sí con cierta especificidad. Cada uno de estos elementos singulares ocupa un espacio considerable en la descripción socio-histórica aunque es, sin embargo, el desarrollo de las tareas aquí descritas el cuerpo principal de la labor realizada, ya que en él pueden identificarse y rastrearse las variables (con sus correspondientes dimensiones) que hacen a la evolución del bloque histórico. La determinación de estas tareas sobre la exposición definitiva se reflejó, sin embargo, de manera decisiva en el diseño de la investigación preliminar, orientando la búsqueda de materiales bibliográficos y de fuentes estadísticas y documentales [Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio, 2003].

La organización definitiva de la sección, con todo, se rindió a la supremacía del orden cronológico, subdividiéndose según las alternativas políticas e institucionales que permitieran ubicar y relacionar el resto de los factores considerados relevantes. Otras posibilidades, como el seguimiento temático de las principales áreas o el rastreo metódico de los comportamientos sectoriales, fueron descartadas por cuanto no contribuían a la distribución adecuada de los problemas en función de las hipótesis de trabajo que, en conjunto, perseguían la reconstrucción de la dinámica socio-política de manera lo bastante amplia y coherente como para permitir que el desarrollo analítico y conceptual posterior encontrara más fácilmente las referencias fácticas en el desenvolvimiento de los factores históricos. Porque, efectivamente, la naturaleza histórica de la perspectiva orienta la mirada hacia las relaciones sociales existentes, y entre ellas las que deben tenerse en cuenta para aproximarse a los objetivos de la investigación. De esta manera, el seguimiento de comportamientos específicos, considerados en forma aislada o simplemente yuxtapuestos a los de otros agentes o actores sociales, no aportaría información acerca de las vinculaciones específicas, especialmente las institucionales, que deben rastrearse para establecer criterios claros para la subsiguiente interpretación de los datos. Dichos datos, por lo tanto, deberán comprenderse (y esto también lo permite el estudio histórico) en tanto representen mediaciones sociales que hagan eventualmente efectivas las alteraciones en la estructura social.

c.2) El desarrollo analítico y conceptual

Así como la observación y correlación de las diferentes instancias de coordinación social, económica o política exigieron el desarrollo de una descripción socio-histórica para poder ser captados e integrados al conjunto de los elementos constitutivos de la problemática y del desarrollo de algunas hipótesis operativas, otros aspectos requerían un análisis más atento de las condiciones de funcionamiento de aspectos centrales de las instituciones y dispositivos sociales estudiados, verificando las relaciones establecidas entre sus pautas de funcionamiento formal y sus efectos sociales específicos. En particular, el comportamiento y funcionamiento de algunos aspectos centrales de la democracia argentina del período en el ámbito estatal exigieron una atención privativa. Porque la difícil relación existente entre el funcionamiento fáctico de las agencias del estado y sus soportes discursivos de legitimación, reunidos en una tensión entre los componentes formales de la democracia y su funcionamiento ordinario –determinado o seriamente condicionado por relaciones sociales y conflictos sectoriales ajenos a ese orden formal– comporta, en última instancia, la erosión de la capacidad del discurso democrático ideal (e ideológico) para establecer contacto con las condiciones concretas de la democracia nominal.

En cierta medida, el desarrollo analítico es, antes que el conceptual, el eje del trabajo de investigación realizado, ya que la posibilidad de encarar la innovación en los conceptos se deriva, tanto para la *democracia nominal* como para el *daño estructural* como significantes operativos, de la observación socio-histórica mediada por el análisis particularizado de algunas de las condiciones presentes en el caso. Sin la información reunida en el desarrollo histórico, de poco hubiera valido este segundo análisis, más concentrado en los elementos jurídico-políticos de la democracia argentina, pues se hallaría éste último carente de sustento empírico. Pero, igualmente, sería vana la pretensión de desarrollar conceptos relativos a la democracia fáctica y a los efectos estructurales nocivos de las políticas de amplio alcance sin que ese sustrato estuviera mediado por el análisis del funcionamiento del sistema. En cierta medida, por una decisión que es también teórica, la metodología de interpretación de los elementos institucionales y de los dispositivos de las agencias del estado (sujetos excluyentes del análisis) no excluye lo histórico, en la medida en que se trata en todo momento del estudio de un caso concreto y concebido no como una construcción meramente formal, sino como una entidad sujeta a las condiciones sociales existentes.

El desarrollo conceptual ulterior recoge los resultados para volcarse en unas definiciones genéricas. No obstante, comprendidas según su desarrollo, estas definiciones se encuentran también sujetas a su carácter histórico, aunque ya no a las contingencias concretas de un caso particular, pudiendo articularse su significación con la interpretación y comprensión de otros casos, a pesar de los límites a la universalidad impuestos para otros aspectos del estudio.

La exposición de este desarrollo se presenta entonces como una continuidad, aunque existe una clara diferencia entre el análisis de los aspectos ideal-formales de la democracia argentina, concentrado en los cuatro primeros capítulos de la sección (X a XIII), y el desarrollo posterior de las condiciones que median entre lo formal y lo nominal, en términos fácticos, para definir los resultados de la investigación en los elementos que no se constituyen a partir de las hipótesis operativas, sino como derivaciones de su desarrollo. De este modo, la sección repasa, en líneas generales, los siguientes elementos básicos, que pueden identificarse con mayor claridad que los componentes del análisis socio-histórico en la medida en que sus relaciones se presentan con menor profusión y alteridad temporal:

- a) El análisis del condicionamiento de las funciones, instituciones y dispositivos del estado en relación con el contexto socio-histórico en que se desarrolla.
- b) El análisis del funcionamiento práctico de los elementos que formalmente comportan la distribución homogénea del poder político.
- c) El análisis de los medios concretos de institucionalización del poder político en torno a los elementos básicos del ordenamiento jurídico, tanto en el plano interno (los elementos normativos que hacen a la organización estatal), como en el plano externo (los elementos normativos que vincularán la acción estatal con las diferentes instancias, actores y agentes sociales).
- d) El análisis de la distribución del poder político resultante y sus consecuencias para las características fácticas del régimen político.
- e) Por último, el desarrollo de los elementos distintivos y las características que hacen a la aplicabilidad y pertinencia de los conceptos que permitan reinterpretar y rearticular las relaciones así establecidas entre 1) las dimensiones abstractas y las concretas del régimen político y 2) el desenvolvimiento del régimen político y la existencia de efectos estructurales de

carácter nocivo en términos de una afección continuada de las condiciones de vida de amplios sectores de la población.

En estos puntos se resumen las tareas asignadas para la tercera parte de la presentación y que, en conjunto, contienen la información requerida por el desarrollo de las hipótesis de trabajo para dar forma, con todas sus limitaciones (previstas o no) y sus inevitables defectos, tanto al objeto de la investigación como a los contenidos de los objetivos planteados. Es la extensión de estas necesidades analíticas, por lo tanto, lo que precede a las conclusiones a las que puede llegarse una vez concluido el proceso de investigación.

c.3) Introducción a los elementos de la perspectiva sociológica

c.3.a) Interacción teórica, disciplinas auxiliares y préstamos

Aunque de los principios teóricos se tratará más ampliamente en el capítulo siguiente, para explicar el modo en que estas dos partes principales del trabajo se desarrollaron debe hacerse al menos una referencia general a los elementos que componen la perspectiva sociológica principal, dado que tanto el diseño de las hipótesis como también el carácter de los objetivos previstos como punto de llegada presentan una tangible interacción con esa estructura teórica. Por otra parte, no se trata de establecer un punto de vista exclusivo respecto de otras opciones teóricas, sino solamente destacar desde qué premisas generales se desarrolló el diseño general y el trabajo de investigación, teniendo en cuenta que la perspectiva teórica es la que señala incluso desde dónde se debe empezar para construir el propio problema de investigación. Y ello no solamente en lo que hace al rastreo de sus variables, sino incluso a la forma más general de plantear las principales relaciones que puede esperarse encontrar en el proceso.

Porque sí el planteamiento del problema determinó, en términos de un análisis sociológico del derecho o del estado, la exclusión de aquellas opciones que no contuvieran la posibilidad de plantear la facticidad de estos elementos en términos de un análisis con sustento empírico, ello se debió igualmente a que la perspectiva de partida sustentaba su capacidad analítica en la posibilidad de establecer conexiones firmes entre las proposiciones conceptuales de llegada y los elementos teóricos, mediados precisamente por la labor de seleccionar hechos, construir datos e interpretar las relaciones sociales percibidas a través de estos componentes. En este sentido, no todas las perspectivas sociológicas aportan las mismas posibilidades de investigación.

Sin embargo, esta determinación no necesariamente ubica a la labor realizada en una única corriente sociológica. Ello se debe a que en sociología (como en cualquier disciplina científica) existe una permanente tensión entre la preocupación auto-analítica propia del trabajo teórico, que impone denominaciones y clasificaciones (y, no pocas veces, injustificables parangones jerárquicos) *a posteriori*, respecto de cualquier labor realizada, por una parte, y el desarrollo concreto del trabajo sobre el objeto de estudio, por otra.. Pero, mientras tanto, el trabajo de investigación en sí mismo no suele colocarse deliberadamente y *a priori*, por ejemplo, en una estructura mental organicista, funcionalista, materialista-dialéctica, histórico-comprensivista o de otro género. Como mucho, pueden identificarse los elementos principales de una teoría sociológica de partida, ya que la evolución de la incorporación de subsiguientes elementos obedece con frecuencia a las características y las relaciones presentes en cada objeto de estudio,

de tal manera que éste objeto impone su sustancia, en alguna medida, al investigador pues, en caso contrario, no se trataría de una búsqueda con contenido empírico, sino de una construcción ideal-formal con alguna referencia empírica. Todo ello, por supuesto, en la medida en que se trate de una auténtica investigación (es decir, que persigue objetivos que sean, en alguna medida, novedosos por sus resultados para el conjunto del conocimiento disponible) y no de una mera aplicación reiterativa de un sistema de recogida de referencias para la actualización de una matriz de datos o de la constitución de un modelo abstracto de aplicación forzosa. Tal como se la comprende aquí, la aproximación teórica a la investigación excluye ambos términos y, al menos en su punto de partida, se corresponde con el ambiente de trabajo y la tradición institucional en la que cada investigador se halla desarrollado o se encuentre inmerso.

En este estudio pueden encontrarse elementos analíticos de variada naturaleza sociológica. Tanto en la construcción de las matrices y de los datos como en la articulación de los discursos teóricos. Porque, aunque el punto de partida del problema de investigación es básicamente funcionalista, lo mismo puede glosarse de muchos estudios que, en su desarrollo posterior, indudablemente no lo son. Así, el peso del historicismo, en la versión conflictualista y crítica de la sociedad, propia de la sociología de inspiración marxista, altera rápidamente esa posición original, aunque inmediatamente también la necesidad de desarrollar hipótesis de trabajo de diversa índole, al no encontrar referentes en este campo, obligan a introducir no sólo elementos teóricos provistos por disciplinas auxiliares, sino incluso por otras perspectivas sociológicas. En la identificación y clasificación de actores y agentes sociales, en el análisis del comportamiento institucional y corporativo, en la composición de las categorías que integran las relaciones en el ámbito estructural, en la interpretación de las reacciones y comportamientos estratégicos se ha recurrido a diferentes enfoques sociológicos, a los efectos de reconducir la información al desarrollo y comprobación de las hipótesis operativas y a los objetivos de la investigación. No faltan, en este sentido, derivaciones prácticas de corrientes de pensamiento ajenas a la perspectiva sociológica de partida, pero que no sólo son constitutivas de este estudio sino también, en algunos aspectos, positivamente esenciales. Así, por ejemplo, en la descripción socio-histórica fue indispensable clasificar a los principales agentes sociales e interpretar sus comportamientos estratégicos en función de principios teóricos que fácilmente pueden adscribirse al comprensivismo histórico y a las teorías de la racionalidad del actor social, inspiradas en la obra de Max Weber y Georg Simmel y extendidas, aunque de forma incompleta y fragmentaria, en el trabajo de autores pos-marxistas, por una parte, y estructural-funcionalistas por otra. Con todo, su uso en este trabajo no se corresponde exactamente con ninguna de esas posibles pertenencias teóricas, en tanto se encuentra subordinado a la perspectiva general, es decir, en su caso, al análisis de las relaciones sociales que atraviesan y afectan los vínculos estructurales. Como éste, pueden darse numerosos ejemplos de aportes teóricos auxiliares provenientes de la propia sociología, la economía, la filosofía política o la jurídica, la psicología y la lingüística. Estos aportes se dan en dos categorías principales: por un lado se encuentran los préstamos lingüísticos o conceptuales, que comprenden la introducción de un significante al cuerpo teórico principal y, por otro lado, la trasposición de argumentos respecto de la interpretación de un hecho social dado o de la constitución de un problema particular, en el orden del desarrollo de las hipótesis operativas [Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio, 2003].

Porque la extensión del trabajo empírico no se agota en los límites de una perspectiva teórica singular y aislada, a menos que el recorte del objeto de estudio sea suficientemente restrictivo. No obstante, ello depende a su vez de que el problema de investigación admita tal recorte. No

es éste, evidentemente, uno de esos casos, ya que las relaciones sociales planteadas como objeto de estudio en el problema de investigación no pueden restringir el acceso de diferentes enfoques teóricos o disciplinares sin violentar las condiciones fácticas de alguno de sus componentes básicos. La simplificación obtenida por este mecanismo no sería una exposición más ahorrativa y dúctil, sino una obliteración de la posibilidad de captar situaciones y procesos que frecuentemente escapan a la atención de los observadores, precisamente porque la economía teórica que supone la conservación de un punto de vista teórico dominante, que es sumamente útil cuando se trata de resumir información, se convierte en un obstáculo cuando el problema de investigación plantea la necesidad de percibir y componer nueva información, relativa al contacto entre espacios sociales hasta el momento aislados. Por ello, la única posibilidad para responder a estas limitaciones junto con el desarrollo de nuevos conceptos o, en este caso, para el desarrollo de los mismos, es precisamente un ejercicio de interacción entre diferentes enfoques y, en aspectos concentrados, de versiones diferentes de la teoría de lo social disponible.

c.3.b) Elementos principales del trabajo teórico

En la descripción socio-histórica planteada, junto con la perspectiva material-dialéctica se pusieron en práctica numerosos elementos teóricos presentes en otras corrientes del pensamiento sociológico⁷. Para la identificación de factores y agentes sociales relevantes no se limitó el análisis a una perspectiva dicotómica o jerárquica específica, producto de la aplicación de distinciones más amplias que la de clase social o estamento, habilitándose de esta manera la identificación de un número más amplio de agentes identificados. Pero, al mismo tiempo, la lectura de las relaciones entre estos agentes, realizada en función de sus respectivas posiciones estructurales y sus funciones características en la integración y reproducción del sistema social “entre cuyos niveles (económico, político, cultural) debe existir una <adecuación funcional>” [Paramio, 1996: 9], no se registró como una serie invariable de posiciones que componen un sistema específico. Sin llegar al organicismo estructural, entonces, pero sin perder de vista las complicaciones derivadas de la fragmentación y multiplicación de los agentes sociales, la composición teórica resultante intenta captar con una flexibilidad mayor que la que dota el estructural-funcionalismo pero con una amplitud mayor también que las lecturas socioeconómicas estrechas, para lo cual incorpora elementos diversos en la atención prestada a la posición y funciones de las agencias estatales, pues la fragmentación alcanza tanto a diferentes exponentes de clases y estamentos como a complejos institucionales de amplio alcance, como es el propio estado.

Funciones relativas a la integración, cohesión y control social son incorporadas también para dar cuenta de muchos de los fenómenos sociales, en especial en aquellos que no se revisten de una inmediata relación estructural. Por su parte, el análisis macro-político y, fundamentalmente, el macroeconómico, son igualmente partes indispensables de la interpretación de buena parte de los acontecimientos destacados. Ello se debe principalmente a que la naturaleza de la mayor parte de los datos socio-históricos comprendidos en el estudio empírico del caso resultan ser, aun en el contexto del análisis sociológico, parte de estos ámbitos teóricos. El aporte de la macroeconomía y de los estudios cualitativos es en este aspecto fundamental para el seguimiento de los procesos. Ello se capta mejor si se comprende que

⁷ En el capítulo siguiente se distinguen con mayor precisión los elementos teóricos y analíticos implementados para el desarrollo de aspectos concretos de la investigación.

muchas de las principales mediaciones analizadas tienen resultados que pueden medirse con mayor fiabilidad en términos cuantitativos y, siendo a su vez el dinero el principal factor de intercambio cuantitativo, las variables económicas con incidencias sociales apreciables son numerosas. A ello se agrega que en la estructuración de cualquier sociedad capitalista el conocimiento del estado real de las condiciones económicas es altamente valorado por los principales agentes económicos (incluyendo nuevamente al estado) de modo que en este campo se generan las mayores inversiones en materia de investigación empírica, incrementándose así la confianza en los valores presentados en este contexto por las dimensiones de las variables analizadas. Por ello se ha intentado extraer la mayor cantidad de información posible de las variables de estas características, corregidas, cuantificadas y analizadas frecuentemente por los actores y resultando ser, en este sentido, también un importante parámetro para el estudio de los comportamientos de muchos de los agentes sociales implicados y consecuentemente de los resultados socio-políticos de esos comportamientos agregados. Sin embargo, el desarrollo analítico requirió de nuevas perspectivas para atender, por ejemplo, a las cuestiones derivadas de la distribución del poder político y de la interferencia de factores externos en la escena política y en las funciones de las agencias estatales.

Destacan en este aspecto la reconstrucción amplia de numerosas instancias de mediación social vinculadas con la acción de esas agencias estatales (que no son todas las existentes, sino tan sólo aquellas de orden general y, en buena medida, determinantes en lo político o en lo jurídico, al menos en el plano interno del estado-nacional). Siendo resultado del proceso más que una parte integrante del mismo, aun en el desarrollo conceptual pueden identificarse préstamos de diversa índole para la constitución de sus elementos. El propio concepto de *daño estructural*, por ejemplo, es un préstamo reconocible de la ingeniería de estructuras.

d) Objetivos del estudio

Siendo el objetivo general de la investigación indagar en la relación existente entre el desenvolvimiento fáctico del régimen democrático y la existencia de políticas de alcance general capaces de generar en la estructura social efectos extendidos y nocivos para sectores amplios de una población, de esta descripción general se siguen los siguientes objetivos particulares:

- a) Desarrollar el concepto de democracia nominal como patrón de identificación del sistema político para el caso estudiado
- b) Desarrollar el concepto de daño estructural como patrón de identificación de efectos nocivos de las políticas públicas sobre la población, verificados a través de reformas estructurales amplias.
- c) Registrar, en el análisis de un caso específico, el carácter y el alcance de las relaciones existentes entre la democracia como modelo de organización política y los derechos humanos fundamentales en el contexto del capitalismo argentino contemporáneo.
- d) Interpretar las relaciones entre el estado argentino, las corporaciones socio-económicas y las organizaciones supranacionales en función del diseño y la aplicación de las políticas públicas y de la agenda estatal.
- e) Reconocer el impacto de las políticas públicas derivadas de esas relaciones en la estructura social y en la población, según la fragmentación y posición social correspondiente.
- f) Analizar el comportamiento de las principales instituciones jurídico-políticas en función de la aplicación de políticas públicas de carácter estructural nocivo.
- g) Verificar el alcance de la globalización económica en el desarrollo de la democracia nominal y los daños estructurales emergentes

A estos objetivos se agregan otros de carácter secundario:

- a) Articular la relación entre el carácter formal de las instituciones jurídicas y la aplicación efectiva de los contenidos normativos del ordenamiento jurídico en función de la actividad del sistema judicial.
- b) Analizar las prácticas de las corporaciones socio-económicas predominantes en función de los resultados de las políticas de alcance general en el contexto de una economía capitalista periférica, situada a su vez en el marco del capitalismo transnacionalizado.
- c) Verificar los mecanismos sociales que producen una vulneración indirecta de derechos.
- d) Comprender el deterioro de la situación relativa a los derechos humanos dentro del régimen político de una democracia nominal.
- e) Indagar en los alcances prácticos de los dispositivos generales de carácter formal que determinan la articulación del sistema político.

Capítulo II

Elementos teóricos y conceptuales fundamentales del análisis

- a) Presunciones teóricas y referencias analíticas: *a.1) Insuficiencia y refuerzo del marco teórico de partida; a.2) Elementos básicos y auxiliares del marco teórico resultante; a.3) Fuentes filosóficas y perspectivas epistemológicas de las opciones teóricas; a.4) Del análisis sociológico a la delimitación y construcción conceptual.*
- b) Definiciones conceptuales y operativas: *b.1) Determinación de los elementos fundamentales; b.2) Definiciones sistemáticas y desarrollos comprensivos.*
- c) Prevención de maniqueísmos y simplificaciones: *c.1) Falsas dicotomías teóricas; c.2) Complejidad y riesgo de las implicaciones generales [c.2.a) Determinismo económico, c.2.b) Reduccionismo político, c.2.c) Sobre-organización jurídica de los problemas sociales]; c.3) Dos problemas interdisciplinarios [c.3.a) Sociología y derecho: la reconstrucción parcial de la sociedad, c.3.b) Derecho y sociología: poder y organización social].*

a) Presunciones teóricas y referencias analíticas

a.1) Insuficiencia y refuerzo del marco teórico de partida

Todo trabajo de investigación ubicado en una disciplina determinada parte de un cuerpo general de presunciones teóricas que actúan como premisas y referencias de los medios y posibilidades existentes para el análisis. Sea el investigador consciente o no de la presencia de este marco, lo cierto es que incluso los pasos iniciales e intuitivos de un proceso de elaboración técnica emergen de esa trama de significaciones que componen el *ethos* de la indagación inicial para cualquier segmento de la realidad que se disponga a estudiar o, incluso, a reconstruir [Geertz, 1997; Harris, 1989 y 1998; Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio, 2003: 31]. Idénticas consideraciones caben para un estudio filosófico, teórico o empírico, aunque varíen la especie y el número de elementos que conforman ese marco amplio de referencias. Sin embargo, ello no necesariamente significa que dicho marco se mantenga fijo e indiferente durante el desarrollo de una investigación. Porque puede ocurrir, y es ésta una razón más para desarrollar estudios con contenido empírico, que la propia observación impugne aspectos de la teoría considerados básicos, demostrándolos errados o insuficientes para atender a problemas concretos, problemas e insuficiencias que no serán igualmente reconocibles en elaboraciones carentes de contrastación fáctica. Por otra parte, en ocasiones es imprescindible dar cuenta de los contenidos de este marco y exponerlo de tal manera que sea posible rastrear los orígenes teóricos no sólo de las conclusiones y definiciones, sino incluso de los procesos mentales que hacen a la construcción de los argumentos. Esto se debe a que en cualquier estudio que se acerque en alguna medida al discurso científico el modo en que se obtiene una conclusión es tan importante en términos de progreso del conocimiento como el contenido, alcance, justeza y propiedad de la propia conclusión.

Si la provisionalidad es una característica del conocimiento científico, ello se debe no exclusivamente a la revolución del universo de los hechos conocidos, sino también a la evolución permanente de los mecanismos de obtención de conocimiento. Atendiendo a esta última cuestión, cabe decir que ninguna disciplina se encuentra actualmente exenta de la intrusión de elementos provenientes de otros campos, precisamente porque de esta intervención se obtienen tanto nuevos juicios como nuevos mecanismos de investigación, haciendo del cruce de disciplinas un dispositivo clave de los discursos científicos.

No será el presente caso una excepción. Sin ser parte de los objetivos iniciales, existen cuestiones emergentes que obligan no sólo a replantear algunos de esos objetivos iniciales y ciertas consideraciones de partida acerca de los elementos relevantes de la problemática, sino también algunos de los elementos teóricos sustantivos. Para completar o corregir los defectos del marco teórico es necesario, en primer lugar, tomar conciencia de los elementos de este marco teórico que no responden al tratamiento del sustrato empírico y, en segundo lugar, incorporar elementos teóricos que permitan continuar con el proceso de investigación. Por otra parte, ello tampoco implica necesariamente (aunque es siempre una eventualidad posible) que deba reemplazarse todo el marco teórico por otro más idóneo o fiable, sino que, generalmente, basta con recomponerlo para que el cuerpo teórico responda, en principio, a las necesidades de la investigación.

En un trabajo de múltiples dimensiones y posibilidades, en donde el cruce de elementos, informaciones y datos de diferente índole es constante, aumenta enormemente la probabilidad de que se presenten insuficiencias en el marco teórico de partida, lo cual conlleva la necesidad de prever la incorporación de elementos exógenos para que el avance sea posible. De esta manera, en alguna medida, la insuficiencia del marco teórico debe estar prevista, en el sentido que la estructura de la investigación sea capaz de captar las incongruencias fácticas respecto de las formulaciones hipotéticas originales y de seleccionar las ayudas teóricas para que esas deficiencias iniciales puedan corregirse.

Siendo la intención analizar un caso empírico en el que deberían observarse las relaciones entre elementos de diferente orden teórico de acuerdo a las nociones predominantes de cada disciplina considerada por separado, como son el espacio político del estado nacional y el espacio socio-económico de las relaciones sociales básicas, especialmente en el orden material-económico, algunos elementos teóricos parecían abocados a la colisión o a la escasez de profundidad analítica, debido fundamentalmente a la ausencia de unos parámetros sociológicos capaces de abarcar toda la problemática desde una perspectiva única. En caso de que existiera colisión, como ocurre, por ejemplo, entre las nociones de clase social que pueden encontrarse en diferentes teorías sociológicas o diferentes evaluaciones de la capacidad de determinación de variables estructurales por parte de las agencias del estado, se ha intentado compatibilizar ambas alternativas, como ocurre en el primer ejemplo o, en caso de que tal opción no fuera viable, se ha preferido aquella alternativa teórica que pareciera dar respuesta a los problemas más cercanos al problema de estudio. Porque, lejos de establecerse entre teorías diferentes exclusiones decisivas en términos de “verdad” (una expresión que en ciencias sociales debe utilizarse siempre con extremo cuidado), más probablemente se encuentre el investigador en posición de optar entre dos o más enfoques diferentes. Por la misma razón, cuando las alternativas existentes se dieron entre teorías sociológicas o de otras disciplinas se ha optado sistemáticamente por la opción sociológica, dada la naturaleza de los elementos estudiados (según su pre-elección analítica) y del enfoque general adoptado. Para ello puede repasarse el texto atendiendo a que a buena parte de las cuestiones planteadas es perfectamente posible y legítimo buscar respuestas jurídicas, políticas, económicas e incluso psicológicas o culturales. Sin embargo, a los efectos de profundizar el análisis en el sentido indicado por, en algunos casos, los objetivos planteados para el mismo o, en otros casos, las hipótesis de trabajo (que están evidentemente ligadas al marco teórico de partida) resultó más pertinente relegar dichas respuestas cuando la opción sociológica se encontraba disponible, recurriendo a las restantes posibilidades (que en otros contextos o supuestos de investigación pudieran ser predominantes) cuando ninguna respuesta sociológica pareció adecuada. Existen, no obstante, algunos aspectos centrales del trabajo en donde esta situación se dio efectivamente y que parece necesario señalar. En primer lugar, como es muy frecuente encontrar en otros trabajos sociológicos de investigación [Neffa, Panigo y Pérez, 2000; Teubal, 1995], los elementos macroeconómicos resultaron imprescindibles para el análisis de las condiciones generales de proyección y ejecución de las políticas públicas (elemento medular en la determinación de las causas y modos de la acción de las agencias estatales en relación con otros factores de poder social) y también para el análisis de las condiciones de vida de la población (elemento igualmente decisivo en la construcción y proyección del daño estructural). En este caso, la razón de esta elección es clara, pues es en los elementos de naturaleza económica, para los que se utilizan herramientas teórico-metodológicas de identificación y recolección de información de índole exclusivamente económica (producto bruto interno, distribución de la riqueza, tasa de ocupación, índice de actividad, etc.) en los que existen relaciones firmes para establecer parámetros de evaluación

fiables. En segundo lugar, la teoría política resultó indispensable para complementar aquellos aspectos que la sociología (incluso la sociología política) no parece tratar con detalle, como son la teoría de la democracia, de la representación o de la igualdad política o formal, y también resultó importante para resolver cuestiones puntuales referidas a la actuación fáctica de los agentes políticos seguidas en la investigación tanto dentro como fuera de los límites del estado. En tercer lugar, la teoría jurídica (con todos sus interrogantes a cuestas [Barranco Avilés, 2000]), fue necesaria para interpretar aquellos contenidos de materia específicamente jurídica, como es el proceso de producción y aplicación de las normas, la interpretación y ubicación de los derechos fundamentales en la constitución argentina o el contenido de la normativa (y las decisiones judiciales relativas a ella) ligadas al contenido de algunos aspectos centrales de las políticas públicas. Otros aportes teóricos existen, pero son menos decisivos o, en todo caso, su utilización ha sido mucho menos sistemática. Aun frente a estas circunstancias, sin embargo, en la argumentación resultante de la agregación de aportes particulares de las diferentes disciplinas es la teoría sociológica la encargada de resolver los aspectos relativos a los objetivos de la investigación.

Como se ha anticipado, entonces, el punto de vista “funcionalista” básico del problema fue reconsiderado en función de a) la perspectiva histórica y conflictualista del cuerpo teórico que permitiría apreciar el dinamismo y los puntos de continuidad y ruptura de la organicidad de las funciones y estructuras sociales estudiadas y de b) los aportes de otras corrientes teóricas destinados a comprender y analizar aspectos para los que tampoco esa segunda opción era suficiente, lo cual incluyó, en primer lugar, el análisis de los comportamientos sectoriales en función de la situación social y los intereses estratégicos de cada actor en términos de su racionalidad intrínseca y sus divergencias extrínsecas [Paramio, 1999a]. En segundo lugar, la aproximación a los mecanismos de mediación social que, especialmente en lo que toca al desenvolvimiento de las actividades de las agencias del estado, no se encuentran suficientemente elaborados en la teoría crítica, viéndose por esta vía limitado el acercamiento a las complejidades de los regímenes políticos vinculados con las estructuras sociales de orden capitalista.

La incorporación del análisis comprensivo de la racionalidad y del concepto de dominación política [Weber, 1992] y de la integración social [Simmel, 1986], así como el aporte de perspectivas más orgánicas de las relaciones sociales en términos de cooperación sistemáticamente incorporada [Durkheim, 1986 y 1987] y, fundamentalmente, el aporte de teorías que captaran con mayor amplitud la complejidad de los vínculos sociales en función de su importancia como instancias de mediación, conducción y acción social [Habermas, 1979, 1987 y 2000], extendieron las posibilidades del análisis de los elementos que de forma original o emergente fue necesario investigar para completar la información necesaria tanto en el aspecto empírico como en el conceptual.

No obstante, todos estos aportes se hicieron efectivos sin reemplazar ni desplazar el marco teórico anterior, sino que, yuxtapuestos a sus principios analíticos, actuaron como soporte práctico para la extensión de los elementos de interpretación y proyección fáctica. Si bien no es viable –ni sería sensato– desarrollar aquí *todos* los elementos implementados, los cuales, de todas formas, se reflejan necesariamente en la exposición, sí parece posible articular las principales referencias teóricas de tal manera que el marco quede reconstituido en sus aspectos esenciales y a los efectos de clarificar el modo en que los datos empíricos fueron seleccionados y el proceso analítico desarrollado.

a.2) Elementos básicos y auxiliares del marco teórico resultante

Entre los elementos básicos utilizados como principios teóricos, es necesario destacar algunos aspectos que hacen a la constitución básica de los dispositivos analizados. Así, si bien el comportamiento de los actores sociales es interpretado en términos de racionalidad y comportamiento estratégico, ambos elementos son considerados de acuerdo a la posición estructural de los mismos, en tanto que las relaciones entre ellos quedan definidas, con excepción hecha del análisis del comportamiento frente al estado (que se soporta en la propia observación empírica), de acuerdo al comportamiento estructural de los agentes sociales que componen las relaciones fácticas. En este sentido, tanto la teoría del valor-trabajo (sin entrar en las consideraciones teóricas acerca de la determinación de los precios y salarios⁸) como los elementos básicos del comportamiento de los agentes del capitalismo en cuanto tales, es decir, verificadas sus respectivas tareas en la producción de mercancías y la distribución de la riqueza social, son elementales para el desarrollo de conceptos clave en este trabajo, como lo es el de régimen de acumulación [Derrida, 1995]. Este último concepto, derivado de la crítica regulacionista [Boyer, 1989], pero que se ha utilizado aquí con mayor amplitud, en función de su extensión a modos jurídico-políticos de regulación y control social, contribuye a estructurar las características singulares del capitalismo argentino del período analizado, de lo que resulta una lectura del mismo mucho más amplia y compleja que en una trasposición falta de crítica de la teoría económica marxista, pero también más fiel en algunos aspectos a esa fuente teórica, en especial en lo que respecta al papel del estado y de los conflictos clasistas en la determinación del contravalor capitalista del salario [Marx, 1972; Habermas, 1991]. Por su parte el régimen de dominación política es también reinterpretado en función de las características estructurales presentes en el caso estudiado, ya que el análisis que se realiza tanto de las características de las políticas públicas como de las relaciones existentes entre las corporaciones predominantes y el estado coincide en este aspecto: que la articulación política y con ella, en buena medida, la jurídica, no se descubre desvinculada de las relaciones de poder planteadas entre las diferentes fracciones del capital, los sectores del trabajo (y eventualmente de aquellos que no tienen trabajo) y las agencias del estado, especialmente en lo que respecta a las relaciones que posibilitan un modo singular de producción de beneficios [Poulantzas, 1973; Althusser, 1977; VV.AA., 1991]. En este orden, el análisis comprensivo del papel del estado como asociación para la dominación política, de matriz weberiana, se ha visto, por una parte, enriquecido por la vía de un funcionalismo metódico y, por otra, corregido según la perspectiva conflictualista del pensamiento de Gramsci [1971 y 1987], cuya característica más relevante es comprender el conflicto en forma orgánica, dentro y no fuera de los componentes de un cuerpo político. Esta perspectiva agrega consideraciones elementales para tratar con los conflictos existentes en torno a esta asociación e incluso en su interior, lo cual es determinante en el tratamiento de las cuestiones derivadas del análisis de:

- a) El régimen parlamentario de disposición formal democrática,
- b) los conflictos entre diferentes corporaciones políticas, de naturaleza generalmente partidista, sí bien no exclusivamente, y
- c) la observación de los mecanismos por los que se ejerce influencia o presión en las agencias del estado por parte de sectores o corporaciones que formalmente no integran el sistema político.

⁸ Omisión que se entiende de acuerdo a la importancia del concepto de régimen de acumulación, en el sentido de que no se ha seguido simplemente la teoría marxista de la determinación de los salarios, enmarcada en un concepto de clase demasiado cerrado como para aplicarse al caso estudiado.

Para la determinación de los límites del sistema político y del alcance de la noción de estado, el pensamiento sociopolítico ha sido igualmente determinante, pues el análisis del estado contemporáneo es lógicamente insuficiente en las fuentes teóricas más antiguas. Las consideraciones económicas, en cuanto al desenvolvimiento de las circunstancias productivas, financieras y de políticas económicas, siguen el mismo recorrido, por cuanto son dispuestas de tal modo que la interpretación de los datos pueda reconducir su análisis a los términos planteados por el problema de investigación, esto es, básicamente, un problema de relaciones sociales de orden general en las que lo económico, en su doble faz mercantil de modo de producción y de distribución de la riqueza social, juega un papel central y determinante. Por ello se ha recurrido principalmente a material teórico ambientado en el mismo universo observado, es decir, ya referido al caso argentino del período. Así se facilita también la transición entre estos elementos y el problema de estudio, ya que algunos fenómenos característicos en materia económica (y que son relevantes para las diferentes transiciones y mutaciones en el régimen de acumulación) son incluso en mayor medida transparentes en este caso que en otros posibles. Se trata de una transparencia que, ya se ha dicho, hace de este caso un ambiente excelente para observar comportamientos macroeconómicos con alta incidencia estructural: el régimen de alta inflación y de fragilidad financiera y su derivación hacia la hiperinflación, el proceso de reforma y ajuste del estado, el conjunto de dispositivos que contribuyeron a polarizar la distribución de la riqueza y el desajuste entre la capacidad de determinación económica y de influencia política son algunos de los elementos sustantivos para la conexión realizada entre la teoría macroeconómica y el análisis sociológico, pero la lista real, como se reflejará en la exposición posterior del estudio es mucho más larga, manteniéndose no obstante la importancia y profundidad de esas conexiones teóricas.

También la relativa debilidad del marco teórico de partida para comprender y elaborar características y elementos de régimen democrático motivó la inclusión de corrientes teóricas alternativas, especialmente en lo que hace a las relaciones existentes entre el estado democrático y la sociedad de referencia y a la articulación de la propia forma de estado [Held, 1991; Dahl, 1989 y 1992; Przeworski, 1999]. Por su parte, el seguimiento de los mecanismos de proyección, elaboración y aplicación de nueva normativa, y la respuesta eventual ante los efectos adversos o inesperados de la misma, requirió también de un enfoque capaz de integrar al cuerpo teórico las observaciones recogidas en estos aspectos, evitándose así la súper-simplificación de los problemas, lo cual hubiera redundado en la pérdida de información preciosa para comprender la articulación particular entre el régimen político y los efectos sociales de su acción.

La concentración en los objetivos de la investigación implicó, en combinación con las limitaciones auto-impuestas al respecto, que no sólo estén ausentes autores, sino también campos teóricos relevantes en muchos aspectos. Preocupaciones relativas a los efectos psicológicos y sociológicos proyectados a los individuos a través de las transformaciones estructurales debieron ceder también a la necesidad de enfocar la exposición en torno al problema relacional básico. Pero ello no implica, por supuesto, que cuestiones relativas a la alienación personal, a la explotación agravada por coacciones laborales de orden psicológico, a la destrucción de la personalidad a través del sobre-empleo o el estímulo constante al desmedido consumo (fuente a su vez de una mayor sumisión laboral) no puedan tener extensiones importantes que el acotamiento de la cuestión terminó por relegar, así como, por otra parte, si fueron considerados en momentos previos de la elaboración del estudio, aunque finalmente no tengan lugar en la exposición definitiva. Otro tanto ocurre con diferentes

enfoques de cuestiones como el estado de derecho o la protección de derechos humanos desde una perspectiva estrictamente jurídica.

Existen algunos elementos, con todo, además de los puntos de llegada del análisis, para los que la ausencia de material teórico indujo a la generación de conceptos y apartados que permitieran completar esos huecos. Tal es el caso específico y central del concepto de *Acción Transversal*, diseñado para actuar como mediación en la distribución del poder político real y que concentra las virtudes de economizar espacios teóricos para analizar el contenido fáctico de las relaciones establecidas entre las agencias del estado y sus interlocutores corporativos y de admitir una cierta generalización para tendencias de diferente signo político y voluntad estratégica desigual, pero que comparten la tarea de ejercer su capacidad de acción política contra el estado para que éste actúe a favor de sus intereses sectoriales generando políticas públicas nuevas o renovadas acordes con estos objetivos. Ligado estrechamente a este punto se encuentra la perspectiva utilizada para comprender el papel del Poder como concepto central en la gestión de las cuestiones públicas [Peces Barba, 1995]. La opción teórica aquí elegida se aproxima a la lectura estructuralista del fenómeno desde un punto de vista dinámico y enraizado en la historia efectiva. Debe así evitarse una lectura lineal del mismo en términos de fuerza directa aplicada pues, en esta perspectiva, a todo ejercicio de poder le corresponde el ejercicio de un contrapoder que establece lo que es, en definitiva, un continuo movimiento social de relaciones de fuerza que determina que, por muy decisivos que sean algunos poderes fácticos, siempre debe contarse con la aparición de efectos imprevistos que pueden, eventualmente, hacer circular el desenvolvimiento histórico por canales opuestos incluso al interés de esos sectores predominantes.

La necesidad de comprender a las instituciones jurídicas analizadas, en tanto están permanentemente situadas en su contexto histórico, social y político es la causa principal del alejamiento de la interpretación de las mismas en los términos habituales no sólo en la teoría del derecho, sino incluso en aquellos planteamientos que no derivan sus aserciones de ese contexto, sino de las reglas internas de funcionamiento de los mismos. No obstante ello, tanto la perspectiva del derecho comprendido como elemento de la integración de un subsistema operativo como la de su comprensión como elemento medular de las mediaciones comunicativas (momento que se desprende parcialmente del anterior) [Habermas, 1987 y 2000] contribuyeron positivamente al desarrollo de aquellas cuestiones que requerían de una interpretación que fuera sistémica pero compatible con un cotejo empírico del funcionamiento del ordenamiento jurídico y del sistema judicial. Sólo de esta forma fue posible captar, por una parte, las incongruencias de la práctica jurídico-política respecto de sus discursos de legitimación social y, por otra, su participación efectiva en el proceso de mediación dado entre la voluntad política ejercida por sectores externos al estado y los operadores jurídicos efectivos de todos los niveles, tanto en el contexto de creación como en el de aplicación de la normativa.

Dado el alcance y la complejidad de las relaciones sociales, para el reconocimiento e interpretación de las funciones básicas de los elementos sociológicos más generales debieron utilizarse mecanismos comprensivos e integradores de elaboraciones sociológicas provenientes de diferentes fuentes, aunque en general relacionadas entre sí. Si para identificar en forma general al estado, por ejemplo, se atendió a su característico control monopólico de la fuerza legítima, aspecto indudablemente central para la comprensión de sus alcances jurídicos y políticos [Althusser, 1977; Hall e Ikenberry, 1993; Lukacs, 1986; Poulantzas, 1964 y 1973; Weber, 1992], lo cual, por sí sólo, le confiere una posición estratégica tanto en la evolución como en la

conservación de las relaciones sociales, esta caracterización resultó insuficiente para comprender los mecanismos generales de integración social, tanto al nivel de la integración de diferentes actividades, escisión proveniente de la división social del trabajo [Durkheim, 1987; Marx y Engels, 1988], como al nivel de la integración de los conflictos, de tal manera que el estado ocupa también un sitio central como agente social de regulación [Simmel, 1986; Marcuse, 1987; Althusser, 1977]. Igualmente insuficiente resulta para captar los vínculos existentes con otros dispositivos y relaciones sociales básicos, aun extendiendo ampliamente la perspectiva acerca de los operadores jurídicos que intervienen en cualquier elaboración de un enfrentamiento. Ello se debe a que, a diferencia de otras tendencias sociológicas, el pensamiento comprensivo no alcanza a discernir aspectos relativos a la vinculación existente entre las agencias del estado y otras instancias estructurales de la vida social en sociedades complejas. Así, para que ello fuera posible no sólo debe ampliarse en la práctica el análisis de las prácticas de estas agencias, sino también la teoría que las involucra, lo cual, eventualmente, produce una expansión de las funciones registrables. Quedan así expuestos al análisis mecanismos de integración y reproducción social que se desenvuelven mejor en un ambiente teórico estructural-funcional [Bourdieu, 1990 y 2000] y, por extensión, también los medios característicos de cohesión social, sean de tipo formativo o coactivo [Simmel, 1986]. Como resultado de este proceso, algunos elementos que en la teoría sociológica clásica ocupaban un lugar central experimentan aquí un desplazamiento centrífugo. Tal es el caso específico del concepto de clase social, por otra parte problemático [Olin Wright, 1994; Gurvitz, 1974; Giddens, 1989]. Pero ello no significa que, de ninguna manera, se pretenda esquivar el problema de las relaciones clasistas, sino simplemente que para el desarrollo de las relaciones analizadas debió recurrirse a un discurso sociológico capaz de integrar mediaciones socio-políticas que una concepción adherida a la clase social como agente social exclusivo sobrepasaría inevitablemente. Realizada esta integración, por otra parte, el carácter de las relaciones clasistas, mediadas o no por diferentes instancias corporativas, reaparecerá con toda su fuerza en el contexto determinado por los nuevos parámetros teóricos.

Las características específicas del caso estudiado condujeron naturalmente a buscar el apoyo de material específico, en el que la teoría sociológica realiza, considerada como conjunto, una historiografía particular, específica y exclusiva del análisis efectuado, cuyo resultado no puede percibirse, en realidad, como un relato histórico, aunque se presente como una sucesión cronológicamente ordenada de hechos y circunstancias. El producto obtenido es, básicamente, un rastreo sistemático de los elementos que conforman el objeto de estudio, que por razones de conveniencia expositiva adopta como forma la sucesión temporal en algunos casos, mientras que en otros momentos se vale de un despliegue analítico de los elementos estudiados que evita, excepto para ilustrar y ejemplificar puntos determinados, ese ordenamiento cronológico para dar consistencia y extensión al análisis. En ambas alternativas debieron encontrarse sustentos teóricos y empíricos que, por tratarse en muchos casos de procesos de larga maduración (como la evolución de la constitución argentina u otros casos similares), tomaban a la historia como disciplina auxiliar. Ambos planos del uso de lo histórico no deben confundirse en cada momento del estudio ni tampoco en lo que hace al uso de lo histórico como método expositivo, sobre lo cual se hará más adelante una referencia más detallada.

a.3) Fuentes filosóficas y perspectivas epistemológicas de las opciones teóricas

La perspectiva pluralista en cuanto a la multiplicidad de las fuentes teóricas utilizadas supone la existencia continua de conflictos compositivos en la construcción del objeto de estudio. Ello es particularmente perceptible en los cruces de campos disímiles, pero no está menos presente en la intersección de diferentes teorías sociológicas. Reunir teorías y enfoques diferentes implica que la investigación asume algún tipo de resolución de esas colisiones, aunque no en el sentido de determinar cuál es la teoría o la perspectiva que ostenta una mayor carga de *verdad* sino que, en tanto herramientas analíticas antes que criterios éticos, las proposiciones resultantes debieran orientarse a la resolución de los problemas e interrogantes planteados en el transcurso de la investigación. Aquí se ha intentado seguir sistemáticamente un criterio según el cual las elecciones y preferencias teóricas se adecuaban a los objetivos de la investigación antes que forzar el objeto de estudio para incorporarlo a un cuerpo teórico determinado.

Pero esta decisión implicó a su vez correr el riesgo de volver difusas las perspectivas epistemológicas del estudio, dado que es también la teoría fundamental la que indica en que sentido esas perspectivas deben identificarse, leerse y, en definitiva, compatibilizarse con la práctica efectiva de la investigación. Entonces, si bien no existe pretensión de establecer un monismo teórico, pretensión incompatible con el pluralismo teórico recogido y utilizado, si termina por establecerse una jerarquía teórica que resulta de una postura de origen de orden filosófico. En este caso, entonces, el enfoque básico que atiende a las condiciones de mutación y re-evolución de las relaciones sociales, y con ellas al conjunto de los dispositivos e instituciones jurídicas, políticas o económicas, en todos los niveles de la vida social, y que entiende además a estos cambios como productos no sólo de cambios en las condiciones externas de la sociedad de referencia sino también como consecuencia de sus condiciones conflictivas internas [Marx, 1986 y 1989; Soltonovich, 2003]. Ante esta tensión, que vuelve transparente el camino de la ciencia hasta llegar al fondo caótico de la incertidumbre y el carácter incompleto de todo el conocimiento disponible, no se ha optado por perseguir nuevas proposiciones en términos de verdad ontológica sino de fiabilidad cognitiva establecida en los términos de un discurso capaz de contener e interpretar las relaciones estudiadas sin agotar las posibilidades analíticas, por supuesto, pero sin excluir elementos decisivos y relevantes. Esta última posición epistemológica, que puede observarse en muchos modelos cognitivos en materia social, desde el estructuralismo de Talcott Parsons [1984] hasta construcciones muy desarrolladas pero no menos restringidas en el orden jurídico [Kelsen, 1981 y 1983] y sin olvidar los modelos que pretenden desarrollar ya no “tipos ideales” para la interacción entre el conocimiento teórico y la observación [Fariñas, 1991], sino entre las presunciones filosóficas y las sentencias absolutas de orden ético-moral [Rawls, 1981], no es, evidentemente, la que se seguirá aquí, de tal manera que el criterio que queda establecido para la selección de los caminos teóricos está determinado por la capacidad de continuar registrando y analizando los conflictos existentes en las relaciones sociales estudiadas [Wright Mills, 1987]. Pero se trata de una lectura del conflicto que no limita al interés económico objetivo las condiciones de la lucha social, sino que lo comprende en todas las instancias sociales y mediado además por discursos de diversa naturaleza que alteran no sólo las decisiones estratégicas de los agentes sociales, sino la propia capacidad de observación de sus relaciones recíprocas, en las que la conflictividad se presupone. A su vez, detrás de esta postura subyace una comprensión filosófica heredera del pensamiento hegeliano [Hegel, 1955 y 1966] según la interpretación marxista de la misma [Marx y Engels, 1988], pero que extiende las

condiciones del conflicto al ámbito interno del discurso teórico, habilitando una proyección más amplia y compleja del materialismo dialéctico [Soltonovich, 2003].

Esta proyección es válida sólo en la medida en que se la contenga en el terreno de lo epistemológico pues, aunque una cierta dosis de ideología política se encuentra presente en el trabajo, como es probablemente inevitable dado que componentes ideológicos pueden hallarse en las más abstractas formulaciones aunque más no fuera porque, como lo expresara Mircea Eliade: *“Hoy comprendemos algo que en el siglo XIX ni siquiera podía presentirse: que símbolo, mito, imagen, pertenecen a la sustancia de la vida espiritual; que pueden camuflarse, mutilarse, degradarse, pero jamás extinguirse (...) El lenguaje simbólico (...) es consustancial al ser humano, precede al lenguaje y a la razón discursiva”* [Eliade, 1999a: 11-12], y el lenguaje simbólico, en cuanto tal, es representación de la realidad, es, en sentido estricto, comunicación ideológica de la percepción mediada simbólicamente. Así, considerada la cuestión de las referencias ideológicas, para este trabajo se han evitado las conclusiones terapéuticas o resolutorias, de orden deontológico o prescriptivo, y entre los objetivos del trabajo no se cuenta con encontrar soluciones ni respuestas a los problemas sociales que ocupan el centro mismo del esfuerzo de investigación. Las propias propuestas conceptuales que conforman los objetivos principales no apuntan sino a ofrecer dispositivos analíticos que contribuyan a una observación más amplia de esos mismos problemas. Se intenta desarrollar el conocimiento en el sentido de ir comunicando los problemas sociales con los jurídico-políticos, pero sin intentar abrogar las posibilidades específicas de análisis de estos campos, sino de conectarlos y facilitar la transferencia de información que, eventualmente, pueda tener un uso diferente al previsto por la investigación social en cuanto tal. Contener la dimensión ideológico-política implicada en todo discurso sociológico es quizá la razón más importante, en términos de fiabilidad instrumental, para atender a las cuestiones metodológicas en un trabajo de investigación pero, al mismo tiempo, no debe perderse de vista el carácter inmanente del contenido ideológico al lenguaje simbólico de cualquier ciencia, ni la proximidad al pensamiento político cotidiano que tiene buena parte de los discursos adscritos a las ciencias sociales. Por ello, en última instancia y aunque sea en forma negativa, de todo análisis sociológico, sea del derecho, de la organización política o de las funciones sociales más elementales (todos ellos implicados aquí) persistirá una dimensión valorativa más o menos explícita que es, a fin de cuentas, lógicamente inevitable. De lo que se trata es, en todo caso, de construir un discurso apto para la interpretación de fenómenos sociales incluso si quien hace uso de ese discurso se opone a los contenidos de esa dimensión valorativa, siendo esta cuestión la principal preocupación epistemológica por obtener un discurso explicativo apto para ser considerado un conocimiento útil.

a.4) Del análisis sociológico a la delimitación y construcción conceptual

Con todas sus complicaciones, sin embargo, el análisis sociológico de un segmento seleccionado del universo no conduce automáticamente a la reconstrucción conceptual ni al desarrollo de innovaciones teóricas en el contexto de una teoría determinada, aunque es más frecuente la aparición de novedades en el campo complejo de la composición interdisciplinaria, ya que aumentan las oportunidades de que se produzcan encuentros originales. Para llegar a elaborar una propuesta conceptual plausible el análisis debe conducirse hacia tal fin y en este trabajo se ha intentado esta conducción transfiriendo la información empírica mediada por la teoría hacia un cuerpo mínimo general de relaciones que delimitan los espacios sociales de los cuales los conceptos propuestos son sus significantes.

Para el caso de la *democracia nominal*, fue indispensable recurrir al análisis detallado de los mecanismos presentes en la democracia formal argentina, de tal manera que los dispositivos e instituciones integraran el concepto de llegada y no resultaran contradictorios con él. En cambio, y como podía anticiparse, los conceptos modélicos, ideales, prescriptivos o filosóficos que pudieran existir, siquiera como contextos discursivos, acerca de la democracia resultaron fuertemente impugnados en lo que al caso estudiado concierne (ya se ha destacado la importancia de evitar extensiones apresuradas en la aplicación de las proposiciones preliminares). Particularmente importante resultó respecto a esta cuestión la transición analítica realizada entre la democracia formal y la nominal en el contexto de una distribución específica (de carácter altamente heterogéneo y polarizado) del poder político efectivo, comprendido no sólo en términos de capacidades diferenciales de imposición de acciones vinculadas con alteraciones estructurales, sino también de hegemonía, vinculada precisamente al prestigio social del modelo democrático ideal-formal.

En lo que respecta al *daño estructural*, la recopilación de información complementaria fue indispensable y muy valiosa para identificar mecanismos y dispositivos puntuales de realización, pero correspondió igualmente a un proceso de reconstrucción teórica la tarea de vincularlo conceptualmente al régimen de gobierno por una parte y a un contexto determinado por otra. A diferencia de la democracia nominal que, como se ha dicho, resultó una derivación inesperada del proceso exploratorio original, no debe esperarse como conclusión la presencia de daños estructurales en el caso estudiado, ya que eso resultaría tautológico. Son precisamente las condiciones existentes en el caso las que permitieron definir los parámetros de aplicación del concepto, siendo que debió ser definido partiendo de otros elementos más identificables empíricamente y mejor ubicados en términos teóricos. En este sentido, la tarea consistió no sólo en desarrollar un término que conciliara la acción estructuralmente necesaria de ciertos actores y agentes sociales con las condiciones del desarrollo histórico, sino que también incluyera e interactuara con los componentes formales del régimen político, de mayor resistencia institucional a los cambios en la vida política argentina. Partiendo de nociones más determinadas, como son las de efecto estructural o de entorno vital (referidas respectivamente a su ingerencia en lo social y en lo personal), el daño estructural pudo perfilarse a partir del análisis de las acciones de las agencias estatales corporizadas en políticas de alcance general y vinculadas con el estado de las relaciones de fuerza presentes en las relaciones sociales de carácter estructural, es decir, relativas a la integración, regulación y reproducción del sistema social.

b) Definiciones conceptuales y operativas

b.1) Determinación de los elementos fundamentales

Tratándose con teorías, campos discursivos, disciplinas e incluso comunidades científicas diferentes, no parece conveniente presuponer que se dará invariablemente el mismo sentido a conceptos de uso habitual en una disciplina determinada cuando es interpretado y utilizado en otro contexto analítico. Definiciones que parecen claras y distintas en un cuerpo teórico pueden tener una significación diferente en otro contexto. Particular atención debe prestarse en este sentido a aquellos conceptos o segmentos teóricos que, siendo préstamos de disciplinas auxiliares, se integran con alguna modificación al contexto de investigación. Tampoco debe soslayarse en muchos casos el cambio de perspectivas, ya que las definiciones y modos de comprensión de un término pueden variar significativamente. Precisar el lenguaje es también una tarea metodológica que involucra la claridad con que se ha operado con el cuerpo teórico principal. Una segunda tarea en este sentido consiste en la identificación de las partes constitutivas fundamentales del análisis, pues una dislocación en el sentido otorgado a las mismas es todavía más dañina para la comprensión general de los argumentos volcados en un texto, particularmente cuando estos elementos no pertenecen en forma exclusiva a una disciplina, como es el caso de las nociones de “estado”, “corporación”, “crisis” o “sistema”, por ejemplo.

Por otro lado, la correcta interpretación de estas mismas definiciones varía de importancia según su ubicación estratégica en el desarrollo de la exposición. En este sentido, se deben identificar y delimitar en primer lugar aquellos elementos que actúan como sujetos y conceptos-clave del análisis mientras que, en segundo lugar, se encuentran aquellos elementos que conforman las variables específicas de interpretación empírica, lo cual incluye, lógicamente, los componentes de sus respectivas dimensiones. Dado que de las variables se tratará con mayor amplitud en el siguiente capítulo, realizándose para las mismas las observaciones que se han creído pertinentes, corresponde aquí identificar el primer grupo de elementos que, en general, deben comprenderse dentro de las siguientes categorías generales: sociológica, jurídica, económica y política. Excepto en aquellas ocasiones en las que exista una expresa necesidad de conservar un sentido específico, en caso de haber colisiones semánticas o interpretativas debidas a las diferencias interdisciplinarias, ha sido el contexto y la ubicación en el análisis lo que ha determinado el sentido de cada término, resultando que para buena parte de ellos es la definición sociológica la que ha predominado, lo cual es particularmente importante para aquellos elementos que son claves también en otros campos, por lo cual se les prestará una atención particular a los efectos de intentar evitar posteriores confusiones de sentido.

Así, en el análisis se encuentran presentes algunos elementos fundamentales que requieren de una descripción previa y precisa, que en algunos casos deberá ser bastante extensa, para que su comprensión posterior no conduzca a equívocos, al menos en relación con dos aspectos importantes. En primer lugar, que esos elementos sean comprendidos de acuerdo a su perspectiva sistemática previa y, además, que en tanto integrantes de una construcción analítica sean interpretados en función del trabajo realizado y no de concepciones previas que, pudiendo estar incluso mejor delimitadas y más definidas, presentando más justeza conceptual, no alcancen a captar las relaciones que son importantes en términos sociológicos. En este sentido cobrará particular importancia la definición de conceptos que, teniendo diversos fundamentos

en otros campos (jurídicos, éticos, filosóficos o políticos), serán aquí tratados de una forma particular que debe, con todo, ser uniforme en la medida de lo posible, de tal manera que pueda evitarse una polisemia muy habitual en trabajos interdisciplinarios y que suele conducir a exposiciones pobladas de conflictos semióticos.

De este modo, se ha intentado aislar a una parte considerable de los elementos que, repasados en forma general, parecían mostrar cierta tendencia a la polisemia y a la confusión de significados, en especial en lo que a los cruces interdisciplinarios se refiere. Con todo, existen algunos conceptos que, por su carácter general y, sobre todo, su capacidad perceptiva generalista, encuentran casi siempre más de una aplicación (tal es el caso de conceptos como “segmento”, “sector”, “dispositivo” o “categoría”) que quedan en alguna medida comprometidos con sus contextos expositivos para su comprensión.

Atendiendo a estos problemas, la prioridad ha sido, en algunos casos, la de componer un discurso lo más coherente posible de las relaciones analizadas sin descomponer el valor de los conceptos. Pero, en otros, se ha tratado de lograr conceptos aptos para la delimitación de campos más amplios de la acción analítica. La mayor parte de los casos, con todo, ha bastado con seleccionar de entre las definiciones existentes la que resultara más adaptable a los mecanismos de la investigación, lo cual ha sido en buena parte de las materias, a su vez, resultado de los contextos teóricos más importantes en el desarrollo de un concepto dado. De todas formas, se ha intentado glosar aquí sistemáticamente las definiciones de aquellos elementos que pudieran presentar problemas de indeterminación conceptual.

b.2) Definiciones sistemáticas y desarrollos comprensivos

Las definiciones y desarrollos sobre los conceptos comprendidos como claves que se darán a continuación no apuntan en ningún caso a resolver cuestiones abiertas ni mucho menos a determinar la validez universal de una definición o concepción determinada, sino simplemente a destacar de qué manera específica son comprendidos en el desarrollo posterior de la exposición. En algún caso se ha optado, inclusive, por definiciones que, a pesar de no ser las más habituales, resultan más apropiadas para operar con materias específicas y, en particular, con observaciones de tipo socio-histórico que no caben en definiciones más restrictivas, aunque resulten más ajustadas a un concepto determinado. Los contenidos de las definiciones han sido reducidos lo más posible (pese a lo cual persisten algunos de considerable extensión) y se han ordenado los términos por orden alfabético, excluyéndose aquellos que tienen un desarrollo en la exposición a los efectos de facilitar su rastreo posterior, ya que su tarea aquí no es anticipar sino facilitar la lectura de la exposición ulterior en aquellos aspectos en los que pudieran presentarse confusiones terminológicas.

1. **Acción:** En un sentido específico, que es el que predominará en el análisis, por *acción* debe entenderse cualquier comportamiento concreto de un actor u agente social específico tendiente a la consecución de un fin estratégico en un entorno sistémico, institucional o normativo específico. La *acción* será, en este sentido, la *unidad de sentido* en la lectura de las relaciones históricas. Así, por ejemplo, se entenderá como *acción* a la retención de los depósitos o a la fuga de capitales, cuando, en una observación micro-económica, puede comprenderse cada uno de estos fenómenos como una multitud de comportamientos localizados. De esta forma, cada acción debe apreciarse en una escala determinada, que es la que se establece según las

relaciones sociales que afectan. En una perspectiva más amplia puede comprenderse también un concepto genérico de *acción colectiva* entendida como un “*resultado de intenciones, recursos y límites, una orientación intencional construida mediante relaciones sociales desarrolladas en un sistema de oportunidades y obligaciones*” [Melucci, 1994: 157, citado por Bidaseca, 2001]. No obstante, la primera opción parece preferible por cuanto es más útil para identificar elementos de actuación determinados en su sentido concreto. Existe, por otra parte, una forma más genérica de comprender la acción en términos socio-políticos [Arendt, 1974]

2. **Acción transversal:** En el contexto del presente estudio, se reservará la denominación de *acción transversal* a un comportamiento específico, determinado por las acciones concretas desarrolladas por agentes sociales diversos y que atraviesan las agencias estatales de cualquier grado por fuera de los canales formales de producción y aplicación normativa y política. Es en este ámbito en el que debe atenderse a su “transversalidad”, ya que su carácter de acción es idéntico al de cualquier otra acción contenida en un entorno de relaciones sociales. Sin embargo, en términos generales, toda acción social que altere las relaciones establecidas de manera sistémica, orgánica, regular o consuetudinaria implica algún grado de transversalidad y es, en este sentido, una expresión normal de los conflictos sociales y, a través de él, del cambio en la estructura social.

3. **Actor social:** Se entenderán como tales a las organizaciones o entidades de diversos grados y pertenecientes a distintas clases o sectores sociales que hayan tenido participación efectiva y un grado de influencia relevante en los procesos analizados. Si bien su relevancia debe provenir de una orientación teórica, también debe verificarse su influencia localizable y verificable en los procesos socio-históricos analizados, sobre todo a los efectos de determinar la dinámica de dichos procesos en términos de las relaciones intersectoriales establecidas.

4. **Agencias estatales** (o *del estado*): Por *agencia estatal* debe entenderse a todas aquellas instituciones y organizaciones del ámbito público en cualquier nivel con capacidad de decisión sobre un conjunto determinado de asuntos o campos, que se encuentren en la órbita de una institución de superior rango (exceptuando, lógicamente, al extremo político del sistema constituido por las agencias de máximo rango, vale decir, las que encabezan los poderes públicos) y que dependan para su mantenimiento de la distribución de fondos del fisco. Deben distinguirse así de las corporaciones políticas que operan en el entramado estatal, por una parte, y de los dispositivos burocráticos estables sin capacidad de alterar las reglas de funcionamiento, por otra y, por último, de todas aquellas acciones que puedan influir en los operadores de estas agencias y que no procedan de las mismas [Monnier, 1995; Niskanen, 1994].

5. **Agenda:** Se trata del catálogo de prioridades explícito o tácito que orienta las acciones de las agencias estatales, siendo el equivalente en la gestión pública de las prioridades que se plantean otras organizaciones sociales. Debe tenerse en cuenta al respecto que “*prevalece el modo técnico-económico de gestión cuando los actores compiten sobre los objetivos y los medios*” [Monnier, 1995: 115]. No representa entonces un catálogo concreto ni invariable de carácter programático, pero sí habilita la correlación de diversos elementos, tales como las políticas públicas, las iniciativas legislativas o la reacción ante presiones de orden sectorial [Restrepo, 2005].

6. **Agente social:** Operativamente, un agente social se diferencia de un actor en la cualidad de su acción, pues se trata de elementos que activan y desarrollan los dispositivos en carácter de mediadores institucionales. A diferencia de los actores, que tienden a perseguir objetivos

estratégicos, su acción se caracteriza por habilitar los de otros o, en su caso, de compatibilizar acciones contrapuestas. Sin embargo, no se trata de acciones meramente automáticas ni necesariamente neutrales. En el caso de mediar en conflictos de intereses un agente cualquiera ostenta una posición privilegiada para reorientar aspectos centrales del desarrollo de la vida colectiva. Diferenciado el agente del actor social en términos analíticos, cabe la posibilidad de una alternancia continua, incluso preestablecida de ambos elementos, de tal manera que la asignación conceptual puede también alternarse según el contexto en el que un comportamiento es analizado.

7. **Ajuste 1:** El *ajuste*, entendido en términos económicos, es la descripción más general de la aplicación de políticas económicas de carácter neoliberal a estados de mayor alcance. Así, “ajustar” se comprende como el desarrollo de las tareas necesarias para adecuar el funcionamiento del estado al del “correcto” funcionamiento del mercado [Stiglitz, 2002]. Comprende generalmente, entonces, la tarea de reducir las funciones del estado en cualidad y en cantidad, apuntando a la vez a la consecución de objetivos tales como el equilibrio fiscal o la reducción del déficit [Stiglitz, 1998]. Los Planes de Ajuste Estructural, por su parte, son la versión más acabada de los instrumentos de presión con los que cuentan las grandes corporaciones económicas de orden productivo o financiero para imponer cambios en las políticas públicas que afecten a la propia estructura del estado [Díaz Mier, 1991].

8. **Ajuste 2:** En contextos de interpretación de las modalidades existentes de integración social, el *ajuste* es el grado de acoplamiento sistémico presentado por un actor, agente, institución o corporación. En términos estructural-funcionalistas, el *ajuste* expresa el grado de funcionalidad de cualquiera de estas entidades sociales [Parsons, 1974; Simmel, 1986; Wright Mills, 1987].

9. **Alienación:** La alienación o extrañamiento puede verificarse en diversos niveles de la actividad social, todos ellos de importancia. Proveniente de la teoría marxista de la sociedad, la alienación ha extendido su alcance con los autores de la teoría crítica [Marx, 1972 y 1989; Marcuse, 1987]. Si originalmente atendía al extrañamiento del hombre como productor respecto de la naturaleza, del hombre como productor respecto del producto de su trabajo y de los medios sociales de producción, la evolución del concepto dio lugar a una comprensión más abarcadora y compleja. Los mecanismos de evasión y catarsis de alcance social se revierten así en dispositivos de acción social que son también de dominación ideológica y de control social [Foucault, 1992b y 1998]. La importancia de este concepto radica en que habilita la observación de los resultados del proceso de reproducción económica de la sociedad en otros niveles de los procesos de integración y cohesión, comunicando campos y ampliando las perspectivas de análisis de situaciones sociales específicas.

10. **Anomia:** Derivada del organicismo social de Durkheim [1986], la *anomia* apunta a destacar un estado de cosas en el que la ausencia de marcos de regulación, característico de ciertas crisis, impide u obstaculiza la reproducción de las relaciones sociales. La anomia no actúa sólo a escala general, sino que tiene igualmente consecuencias sectoriales e individuales de considerable magnitud [Durkheim, 1989]. Se trata de un concepto general que encuentra, sin embargo, como modelo de desorganización normativa, aplicación en campos más restringidos y es aplicable por ello a situaciones específicas de desorganización del entramado social de relaciones y significantes [Weber, 1992 y 1994; Geertz, 1997]. En cierta medida, este concepto es el

equivalente socio-jurídico del concepto socio-político de *Crisis Orgánica* y al sociológico de *desintegración*.

11. **Apertura económica:** Este término implica la reclamación de la eliminación de las “*distorsiones de mercado*” desde el punto de vista de la competitividad respecto de los productos importados [INDEC, 2002]. La apertura significa, al mismo tiempo, la eliminación de un ingreso fiscal (las tasas fijadas para la importación de bienes de capital y consumo) y la restricción de sus actividades, la libertad de tránsito del capital libre y la eliminación gradual de las industrias locales no competitivas, con todos sus efectos sociales conexos. A pesar de la renovación teórica supuesta por la introducción del concepto de competitividad [Stiglitz, 1993; Stiglitz y otros, 1993], la apertura económica apunta en última instancia a una estructuración social basada en la teoría clásica de las ventajas comparativas, aunque en la práctica su aplicación obligada para las economías más débiles contrasta con el proteccionismo imperante en muchas áreas del capitalismo central, convirtiéndose así en un dispositivo más del circuito de expoliación económica en el marco de la división internacional del trabajo [Amín, 1976; Giddens, 2000, Fröbel, Heinrichs y Kreye, 1980].

12. **Aplicación normativa:** Se denomina así al conjunto de mecanismos y procedimientos que involucran a una serie determinada de operadores jurídicos encargados de la ejecución de las resoluciones judiciales. La suficiencia y direccionamiento de la aplicación normativa son fundamentales para interpretar el grado de ingerencia política en decisiones que, *a priori*, obedecen a un carácter puramente procedimental. Para este estudio se ha restringido, sin embargo, el análisis a las cuestiones más generales, relativas a las políticas de gran amplitud y alcance.

13. **Brecha tecnológica** (y *organización productiva*): Es la distancia media existente entre espacios organizacionales económicos (internacionales, interregionales, íter-sistémicos) medida según la capacidad real de producir, aplicar e incorporar en los procesos productivos innovaciones capaces de reducir los costos de producción en la producción de bienes y servicios, orientados al consumo o al mercado [Soltonovich, 1997]. Se trata de confrontar no sólo los bienes y mercancías producidos con la última generación de innovaciones con que cuenta cada espacio, sino también de la producción social resultante de la incorporación de la generación tecnológica precedente. La innovación tecnológica comprende así aspectos técnicos, materiales y organizacionales, de tal modo que la agregación cualitativa de estas condiciones da por resultado un modo particular y específico de organización económica, establecida por las relaciones existentes entre la productividad comparada de los diferentes sectores de la economía y sus relaciones históricas [Stiglitz, 1993 y 1998]. El modo en que se establece y evoluciona históricamente la organización económica del espacio social específico es fundamental para comprender el desenvolvimiento práctico de los diferentes regímenes de acumulación existentes en espacios productivos basados en relaciones capitalistas de producción.

14. **Burocracia:** Se denomina así al conjunto de organizaciones públicas y privadas que de acuerdo a protocolos variables procesan, canalizan y administran los flujos de información en los sistemas abiertos de gestión, mediando entre los objetivos institucionales y la toma de decisiones. En sociedades y sistemas complejos, las burocracias resultan decisivas en la gestión del factor temporal (que es cualitativo en términos relacionales), y de su organización y eficacia depende en buena medida la capacidad de tomar decisiones acordes al contexto (es decir, la

reacción sistémica a los cambios en el entorno), incluyendo aquellas decisiones que comprendan la alteración de los objetivos institucionales y de los protocolos que rigen el funcionamiento burocrático [Weber, 2000; Castoriadis, 1976].

15. **Calidad de vida:** Se comprende como *calidad de vida* al concepto relacional que mide el acceso diferencial al usufructo de bienes tangibles o intangibles entre dos sectores sociales o entre momentos históricos diferentes. Dadas las dificultades existentes para establecer una magnitud específica, en términos, por ejemplo, de “buena” o “mala” calidad de vida, la medición entre dos elementos diferentes es la única que permite establecer cálculos más precisos en términos de incremento o deterioro de la misma. No obstante, su ubicación en un contexto específico, en donde son identificables las causas de las modificaciones relativas, confiere al concepto un valor cognitivo apreciable. La posible variación desigual de los términos comparados entre diferentes sectores y segmentos sociales implica que para establecer comparaciones efectivas de las que se obtenga información fiable la calidad de vida como parámetro deba vincularse permanentemente a su ámbito específico de observación.

16. **Calificación laboral:** Se determina según la clasificación resultante de la agregación del grado de formación obtenido, la especificidad del conocimiento en relación con las tareas productivas y, aunque en menor medida, según la experiencia en tareas determinadas. La relación de este concepto con otros, como el nivel de ingresos, la tasa de ocupación por sector o las perspectivas de desarrollo, lo convierten en un elemento central en el análisis de las relaciones laborales y del estado de la actividad económica de un espacio social determinado.

17. **Canasta básica:** Para el presente estudio se han tomado como referencia las definiciones de la canasta básica de consumos y alimentos desarrolladas por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), dado que son los datos de este Instituto los que componen el cuerpo principal de las variables y dimensiones que componen este elemento. Así, la canasta básica comprende el mínimo indispensable de consumos de bienes y servicios que determinan la posición de un individuo o una familia en relación con las líneas de pobreza y de indigencia [INDEC, 2000].

18. **Capacidad productiva instalada:** Se trata de la agregación de recursos técnicos, infraestructurales y humanos disponibles en un espacio económico que determina el techo de crecimiento del producto bruto interno. Como marco de máxima, este elemento configura la oposición mensurable entre la capacidad productiva utilizada o a la ociosa en un momento determinado de la actividad productiva.

19. **Clase social:** Atendiendo a la dificultad de articular con la indagación empírica un criterio puramente estructuralista de las clases sociales como posiciones diferenciales respecto de las relaciones de producción, se ha combinado este criterio con otro de índole histórico-económica y comprensiva, vale decir, agregando a la posición estructural la posición existente en términos de capacidad de participación en el mercado de bienes y servicios [Marx, 1972; Marx y Engels, 1975; Weber, 1992]. Con todo, debiendo atenderse las dificultades y limitaciones analíticas de esta percepción de las diferencias sociales en términos cualitativos y cuantitativos, en el desarrollo de la exposición el uso del concepto de clase se encontrara asociado y complementado con las categorías de *sector* y de *segmento social*, que integran las dimensiones cualitativas y cuantitativas de las fracciones poblacionales y organizacionales estudiadas [Gurvitz, 1974; Olin Wright, 1994; Giddens, 1989].

20. **Coacción:** Aunque formalmente la coacción es una expresión del poder del estado de aplicar o amenazar con la aplicación de una coerción específica, también los demás sectores sociales cuentan con elementos de presión que pueden estar amparados por el ordenamiento jurídico (la presión sindical a través del ejercicio del derecho de huelga, la presión mercantil a través del ejercicio de la libre disposición de los bienes materiales o financieros, como ejemplos más inmediatos) o por las condiciones fácticas que escapan a la acción del mismo. De este modo, no debe reducirse al estado la capacidad coactiva, sino que debe entenderse como una función más, presente en el conjunto de las relaciones sociales.

21. **Cohesión:** La *cohesión* indica la resistencia de las estructuras y sistemas sociales en términos funcionales, y cuyos principales elementos son de índole simbólica tanto como material. Es la contraparte de la integración social, constituida por los dispositivos que habilitan la incorporación de elementos para la articulación de nuevas relaciones sociales.

22. **Colonización:** Por este término se comprende la práctica de transformación de las relaciones sociales presentes en un espacio social para compatibilizarlas o asimilarlas a las de otras formaciones sociales. Su aplicación no queda, por lo tanto, restringida al terreno político [Amín, 1976; Fanon, 1959].

23. **Competitividad:** Este concepto indica la capacidad de un sector productivo para imponerse a su competencia en un ámbito mercantil formalmente libre de distorsiones [Stiglitz, 1998].

24. **Concentración:** La aglutinación y polarización de determinados factores relacionados con el poder político, económico o social motivan la aparición de formas de concentración que no deben restringirse conceptualmente a aspectos cuantitativos [Bauman, 2001]. La constancia de las relaciones sociales establece un circuito de comunicación entre la posibilidad de concentrar cuantitativamente un bien social (dinero, capacidad de decisión política o de transformación estructural) y la generación de condiciones cualitativas de orden sistémico para la transformación de las relaciones sociales. El límite de la concentración se dispone así en dos esferas. En primer lugar, la de la resistencia de las estructuras sociales a los efectos de la concentración y, en segundo lugar, al incremento potencial de la oposición social al propio fenómeno. Ambos casos pueden determinar una disminución e incluso una regresión circunstancial o permanente al proceso de concentración que es, sin embargo, una tendencia intrínseca de la actividad mercantil ligada a estructuras productivas capitalistas.

25. **Conciencia e identidad social:** Las dificultades inherentes a la observación y clasificación de diferentes estados de conciencia e identidad social [Lukacs, 1986], influyeron decisivamente para que en este estudio se privilegiaran las informaciones con mayor registro empírico. Porque esas dificultades pueden conducir a un atomismo inabarcable –basado en la proyección individual de las percepciones ético-morales presentes en una formación social compleja– o a una generalización excesiva –basada en a) una atribución referente a los intereses objetivos de determinadas fracciones sociales, especialmente en lo que se refiere a las clases o en b) una formalización abstracta de la conciencia y la identidad–. Sin embargo, algunas referencias al contexto de creencias dominantes son inevitables en función de la explicación de conductas sectoriales o corporativas. Por ello se ha optado por comprender los estados de conciencia e identidad de acuerdo a la representación discursiva explícita en aquellos casos en los que la

referencia no podía obtenerse del análisis de los comportamientos observables. No obstante, ello de ninguna manera implica la negación de la importancia de estos elementos como sustancia de problemas conexos a la *construcción social de la realidad* [Berger y Luckmann, 1995], de la importancia de la percepción del mundo en términos de determinación subjetiva de intereses y fines [Weber, 1992] o de la profunda interpenetración existente entre la capacidad de controlar la producción y distribución de los bienes simbólicos y la capacidad de concentrar cuotas mayores de poder político y control social [Marx, 1972, 1999, 2000a y 2000b; Gramsci, 1987; Bourdieu, 2000; Foucault, 1992b y 1995; VV.AA., 1991]. Estos elementos, por lo tanto, no pudieron ser excluidos por completo en la descripción de comportamientos e interacciones determinadas, lo cual se realizó en los términos teóricos más próximos a los fenómenos estudiados [Wright Mills, 1987].

26. **Condicionamiento:** En términos de análisis de la conducta, un condicionamiento supone la existencia de limitaciones implícitas al campo de alternativas disponible, una reducción de los horizontes de acción que por su recurrencia pueden determinar reacciones automatizadas. En términos socio-políticos, el condicionamiento genérico es aquel que resulta de la incapacidad de activar determinadas iniciativas en función de la reacción esperada por parte de otros actores o sectores sociales, de tal manera que queden restringidas las capacidades operativas del actor o sector de referencia.

27. **Configuración:** Se denomina así a la instancia descriptiva en la que un proceso dinámico es analizado en términos estáticos para su desarrollo, tendiente a captar elementos particulares del mismo.

28. **Corporación:** Aunque se ha extendido la denominación *corporación* para aquellos conglomerados ⁹ productivo-financieros administrados por directorios conectados por burocracias privadas (aproximadamente lo que se denomina en este estudio “Grupo económico”), se ha optado aquí por una lectura más política que económica de los entornos corporativos, distinguiendo con tal denominación a la organización resultante del proceso de coordinación de intereses sectoriales en el ámbito jurídico-político. De esta manera, las acciones corporativas tienden a perseguir aquellos objetivos sectoriales estratégicos que pueden sustraerse de las condiciones del mercado. Así, los sectores sociales, que son instancias comprendidas objetivamente, se vuelven subjetivos en el entorno corporativo, canalizando por esta vía el poder social agregado para convertirlo en fuerza política. Toda agrupación social para la que se planteen problemas con otras agrupaciones tiene potencialmente la capacidad de constituirse en una corporación, de modo que pueda competir en los espacios políticos además de los sociales y los económicos. De este modo, y al contrario de lo que ocurre con la significación económica del término (que responde al uso anglosajón del vocablo *corporation* [George, 2003]) la corporación supone aquí un entorno de conflictividad política tanto interna como externa.

29. **Crisis:** Básicamente, cualquier crisis es en un entorno macro-social el momento de inflexión material y temporal en el que una articulación de relaciones no puede mantenerse y muta o, en casos de crisis orgánica, se descompone y desaparece [Bonanate, 2005]. En cualquier proceso social de largo alcance pueden distinguirse las crisis emergentes, de orden coyuntural, y aquellas otras que son producto del funcionamiento básicamente conflictivo de las relaciones

⁹ Un conglomerado supone una organización empresarial que tenga un control concentrado de un sector productivo o una gran extensión vertical u horizontal.

sociales básicas, de donde proviene el carácter intrínsecamente crítico de las relaciones capitalistas de producción

30. **Derecho 1** (y sus *funciones sociales*): El *derecho*, considerado como gentilicio (v. Def. siguiente) será tratado según las definiciones dadas de los conceptos de “ordenamiento jurídico” y de “sistema judicial”. Sin embargo, *cada derecho*, considerado en una perspectiva sociológica como partícula de un ordenamiento jurídico, requiere de una mayor atención aquí, pues se ha optado por una concepción diferente a la de la teoría o la dogmática jurídica, capaz de interactuar con los procesos socio-históricos estudiados [Barranco Avilés, 1996 y 2000]. Así, puede describirse a cada derecho, considerado como elemento integrado al ordenamiento jurídico, según las siguientes características genéricas: a) Se trata de un producto axiológico, es decir, un hecho no dado ni inmanente, sino creado por un proceso específico, b) este proceso es la consecuencia emergente de relaciones sociales históricamente situadas, éticamente interpretadas e instaladas institucionalmente, c) en la lógica del ordenamiento jurídico, se significa lingüísticamente como la asignación de una propiedad inseparable de los *sujetos de derecho*¹⁰ considerados en forma individual, d) su función, considerada en los límites del ordenamiento, consiste en configurar los límites de la ingerencia legítima de una *voluntad* respecto de otra en la forma del ejercicio de un poder institucionalizado, e) simultáneamente, determina un campo de expectativas, clasificadas en términos ético-morales y referidas al desarrollo de las relaciones sociales, ya que un derecho “*es una figura deóntica*” [Bobbio, 1992: 82¹¹] y f) se encuentra ligado a determinadas respuestas institucionales, frecuentemente preestablecidas o producidas en el decurso de la interpretación judicial [Ferrari, 1989], ya que “*los derechos valen, a fin de cuentas, lo que cuesta infringirlos*” [Piza Rocafort, 1988: 9]. Atendiendo a esas características generales, se desprenden importantes consecuencias: En primer lugar, un derecho queda definido como valor en el transcurso de la interacción social, capaz de influir en las acciones en su carácter de principio rector, que surge de la siguiente condición previa: la existencia de relaciones sociales. En términos sociológicos, entonces, queda establecido que es la existencia de relaciones sociales y no la de seres humanos individuales lo que posibilita la existencia de este producto; además, estas relaciones están históricamente situadas, es decir, relacionadas con un espacio social específico y producto de un desarrollo histórico precedente, que será, en buena medida, determinante respecto del uso judicial y de las expectativas [Poulantzas, 1964]. Al mismo tiempo, estas relaciones sociales son interpretadas de acuerdo a las concepciones del mundo que predominan en dicha situación histórica, siendo objeto de interpretaciones éticas. Por último, la articulación entre la situación histórico-dialéctica y la interpretación ética de dicha situación supone la existencia de dispositivos institucionales en los cuales este producto axiológico emergente se instala para poder ser implementado. La situación histórica y la interpretación ética *son condiciones de posibilidad* para la eclosión de este producto axiológico que es un derecho, mientras que la instalación institucional es una *condición de realización*. Cada derecho es, de esta manera, un elemento específico de un tipo determinado de integración social y no serán considerados así según su presunto carácter trascendental o inherente a la condición humana. En segundo lugar, la asignación lingüística de cada derecho como propiedad individual de los sujetos de derecho, que conlleva una carga ideológica igualmente contextualizada, transfiere la naturaleza del sustrato relacional y social a los individuos o actores en los que debe ejercer su función integradora. La función principal de esta asignación lingüística, al margen de su contenido ideológico, es la de habilitar por su mediación

¹⁰ “Sujetos de derecho” en tanto se considere a una persona física o jurídica [Ansuátegui, 2001].

¹¹ Hay edición castellana: *El tiempo de los derechos*, Debate, Madrid, 1991.

la institucionalización efectiva de cada derecho, integrándolo en un discurso determinado por la capacidad de ciertos operadores jurídicos de ratificar o denegar la propiedad de la asignación de un derecho. En el carácter funcional regulador del sistema judicial, hacer factible la discursividad y el antagonismo ideológico son también funciones imprescindibles del particular contenido semántico asignado a los derechos [Mouffe, 1999], considerados como mecanismos de integración social, y devela también la existencia de un ambiente ético particular en el que es posible esta asignación de ciertos derechos a individuos abstractos y concretos [Ferrari, 1989; Ansuátegui, 2001]. En tercer lugar, dentro de ese entramado funcional general, se destacan dos espacios funcionales más específicos: el primero de ellos es *limitador* pues, partiendo del carácter institucionalizado y relacional del derecho, establece los límites de la interacción social en una configuración de oposición entre licitud e ilicitud de los comportamientos; dada la asignación del derecho como propiedad integrante de la persona, se reúnen en la función limitadora el régimen de integración social con el mecanismo de protección de esta integración: las personas se relacionan entre sí teniendo derechos inherentes a sí mismas, que definen los límites de la propia relación en términos morales. El segundo aspecto es *organizador*, pues define las características mínimas necesarias de las organizaciones sociales. Sean cuales fueren las funciones de esas organizaciones, el campo de expectativas determinado por la existencia de cada derecho definirá la orientación de estas funciones, de tal manera que los valores implicados, además de ser defendidos, deberían ser promovidos en función de dichas expectativas; es por ello que la formulación de las mismas en relación con los mecanismos institucionales determinarán también las respuestas a las diferentes situaciones planteadas respecto de dicho campo de expectativas morales. Atendiendo al contexto y considerando que la *interpretación ética*, mucho más que la racionalidad, es la característica principal de la regulación de los comportamientos en las sociedades humanas [Geertz, 1997] y es, por lo tanto, la vía necesaria para el establecimiento de todo dispositivo de integración social, en lo que respecta a la instalación institucional de las relaciones sociales históricamente situadas e interpretadas éticamente como derechos, debe colegirse que sin esta condición de realización no existirían canales para que el producto axiológico se convirtiera en un hecho social vinculante, abrogándose o aniquilándose como medio de integración social [Simmel, 1986]. La institucionalización está aquí, no obstante, mucho más ligada a la asignación de sentido que a la percepción de un organismo destinado a la realización de los principios axiológicos, pues un valor cualquiera puede muy bien encontrar mecanismos bien simples de sanción social –aunque ello no es suficiente, evidentemente, en sociedades complejas–, sin que ello implique la creación de cargos y lugares específicos para efectivizar dicha sanción. Con todo: “*La existencia de un derecho, sea en sentido fuerte, sea en sentido débil, implica siempre la existencia de un sistema normativo*” [Bobbio, 1992: 82]. La noción de que los derechos son límites al poder es bien conocida, y está relacionada con el concepto de “*ingerencia legítima*”, destinado a la designación de los mecanismos de integración social capaces de influir en las existencias individuales. No toda ingerencia de una voluntad respecto de otra puede ilegitimarse, pues entonces se disolverían todos los lazos que vinculan a una sociedad, imposibilitando su reproducción orgánica y condenándola a la extinción [Durkheim, 1982 y 1986]. Por otro lado, no cualquier ingerencia es legítima, pues si en un imperio autocrático el faraón puede mandar a callar a un esclavo en forma legítima –de acuerdo a las normas vigentes–, el caso inverso es por completo impensable. Y, en efecto, la configuración de los límites de la ingerencia legítima puede no tener nada que ver con una situación de justicia, pues eso sólo puede evaluarse –y siempre en forma relativa– observando los contenidos concretos (no los ideales) de la configuración establecida. Por último, debe decirse que la ingerencia en forma de poder puede superar los límites de la voluntad individual, aún cuando no se haga referencia a ninguna

entidad ajena a los individuos, pues cabe perfectamente la posibilidad de que la lucha de voluntades que precede a la construcción de las normas tendientes a institucionalizar y operativizar los derechos responda, por ejemplo, a intereses sectoriales, estamentales o clasistas [Marx, 1999, 2000a y 2000b]. Correlativamente, la asignación de una propiedad puede hacerse respecto de “individuos” en un plano más amplio que el biológico: un gremio, un estamento, una colectividad religiosa, pueden ser los sujetos a los que se asigna una propiedad. Pero además debe contemplarse que, junto con la configuración del ámbito de ingerencias, que como se ha visto corresponde aproximadamente a la noción –también funcional– de “limitación del poder” [Peces Barba, 1991 y 1995; Ansuátegui, 1997], se señala que se determina un campo de expectativas, clasificadas en términos morales, que no es ciertamente lo mismo en términos funcionales, y agrega un ámbito no previsto en la mera limitación de las voluntades, sino que compone un universo de decisiones en torno a los comportamientos susceptibles de ser comprendidos por el resultado de la implementación de este producto axiológico que es el derecho, de modo tal que no sólo se asegure la integración social presente, sino también la futura, al menos en lo que al modelo de sociedad existente respecta [Bourdieu, 1990 y 2000]. Esto equivale a decir que el derecho no sólo limita el poder sino que además lo configura y, sobre todo, lo gestiona [Foucault, 1995]. En otras palabras, sin importar el modo en que el poder se distribuya en una sociedad, es una función de los derechos habilitar los medios para que esa distribución continúe funcionando, a riesgo de que se produzcan importantes disfunciones y notables problemas de integración social [Ferrari, 1989]. Por último, el campo de expectativas delimitado queda referido a respuestas institucionales derivadas de la necesaria reacción ante las amenazas al modo establecido de integración social y el límite y gestión del poder. Considerados de esta manera, los derechos no son en sí mismos mecanismos de integración social, pero son partículas indispensables de estos mecanismos, de los que el ordenamiento jurídico y el sistema judicial son elementos indispensables en los estados nacionales modernos [Weber, 1992; Fariñas, 1991; Simmel, 1986]. Mediante esta caracterización sociológica es posible superar algunos antagonismos crónicos en la evaluación del concepto de derecho [Arnaud y Fariñas, 1996], dado que obedece, sobre todo, a necesidades analíticas y teóricas, precisamente porque las concepciones que cierran toda posibilidad de crítica en relación con el fenómeno abrogan también, guiadas sin duda por buenas intenciones morales, toda posibilidad de avanzar en su estudio, lo cual habrá de redundar a su vez en dificultades para su desarrollo posterior. Sin embargo, para la teoría sociológica y para una aplicación de la sociología al estudio de este tipo de hechos sociales no queda más opción que considerar en forma escéptica o, al menos, relativa, toda pretensión de haber alcanzado una verdad definitiva respecto a los derechos. En términos analíticos, esta perspectiva permite que se agreguen al concepto general de derechos aspectos teóricos relativos al análisis de los mecanismos de integración social y, lo que interesa todavía más, puede contribuir a que los aspectos relativos a los conflictos sociales no queden fuera del análisis del fenómeno.

31. **Derecho 2** (y *resolución de conflictos*): En las sociedades complejas o diferenciadas el sistema judicial y su ordenamiento interno forman parte del complejo institucional denominado “estado”, al que las acciones orientadas de los actores o agentes sociales hacen constantemente referencia a sus decisiones [Habermas, 1987]. Dado que en este trabajo se prestará especial atención al análisis de los medios y efectos implicados en la aplicación de *políticas públicas* (es decir, prácticas sociales impulsadas desde el propio aparato estatal) esta vinculación debe tenerse muy presente. La posibilidad, entonces, de establecer la función de los derechos en tanto parte del sistema jurídico depende de la función general de este contexto institucional, que es básicamente la de procesar aquellos conflictos que escapan por su naturaleza o magnitud a la

coordinación autónoma de las acciones entre los agentes involucrados lo cual incluye, evidentemente, a aquellos conflictos cuya resolución se encuentra normativamente bajo la jurisdicción exclusiva del estado [Ferrari, 1989; Poulantzas, 1964 y 1973]. En este sentido, conviene identificar las principales tareas que, ante la presencia de cada conflicto, asume el sistema jurídico, lo cual contribuirá a determinar las funciones que en el desarrollo de estas tareas despliega cada elemento del sistema. En el procesamiento de un conflicto cualquiera las primeras tareas las desarrolla el sistema en un contexto operativo burocrático, lo cual implica no sólo la presencia activa de elementos jurídicos que guían las acciones en forma de procedimientos preestablecidos, sino también de agentes especializados encargados de implementar estos procedimientos [Weber, 2000]. El punto de partida de cualquier proceso incluye: a) la identificación de las partes como personas jurídicas y sus representantes legales y b) la identificación preliminar del conflicto o conflictos que serán procesados. La segunda tarea, ya a cargo de un funcionario con algún poder de decisión, consiste en catalogar y definir la naturaleza jurídica del conflicto a fin de posicionar a las partes respecto del propio sistema jurídico (demandantes, demandados; acusadores, acusados) aunque en condiciones de igualdad procesal. Es decir que dicho posicionamiento supone una igualación formal que no necesariamente se vincula a un valor moral sino, fundamentalmente, a una necesidad funcional del método de procesamiento devenido de a) El volumen de información que debe procesarse, b) la diversidad de casos posibles y c) las complicaciones procesales ulteriores. Este método reconstruye las identidades originales de las partes hasta convertirlas en sujetos jurídicos considerados como unidad con independencia de su naturaleza individual o colectiva¹². Personas físicas o de otra naturaleza (empresas, estados, asociaciones, comunidades, etc.) son constituidas en unidades de referencia en relación con el conflicto planteado, pues es este conflicto, en realidad, el objeto del sistema jurídico en esta etapa. La ubicación y procesamiento de los agentes involucrados sólo responde a las posibilidades de dar una respuesta judicial efectiva. Los derechos de las partes no se hacen efectivos respecto del conflicto en sí, excepto en la importante pero lateral tarea de los derechos procesales¹³, pero pueden constituir parte de las alegaciones de las partes, en la forma de una referencia a las normas presentes en el ordenamiento jurídico [Balaguer Callejón, 1992]. De la misma forma, el sistema puede considerar en forma previa a los derechos presuntamente implicados para ganar referencias respecto del ordenamiento jurídico, es decir, para comenzar a identificar las normas y supuestos normativos aplicables a la resolución del caso. En esta perspectiva, el problema sistémico no consiste en ningún caso en la naturaleza de las partes, pues éstas son constituidas jurídicamente para habilitar el procesamiento efectivo de cada conflicto. Por ello, el primer problema consiste en esta constitución formal, pues de otra forma todo el funcionamiento del sistema es inviable. Que el sujeto sea individual o colectivo, en este sentido, no altera su carácter constitutivo en términos procedimentales. En un estado de derecho, por un lado, la clasificación del conflicto debe ser previsible y, por otro, debe existir una enumeración de derechos en el ordenamiento que permita constituir referencias semánticas entre este concepto y las normas que se aplican a la resolución del conflicto. El primer aspecto es fundamental para garantizar la relación de legitimación que parte del principio de juzgar de acuerdo a una ley previa a la que están sometidos los organismos judiciales. Respecto del segundo punto, es perfectamente posible concebir un sistema jurídico con un ordenamiento interno que prescindiera totalmente de la noción de derecho sin que ello vuelva imposible los procedimientos, pues la referencia puede

¹² Y también con independencia del derecho particular que asista a cada parte, pues esos derechos hacen a la predicación del sujeto judicial constituido en realidad por el conflicto identificado.

¹³ Los derechos procesales se encargan, justamente, de mediar las relaciones entre las partes en conflicto respecto del propio sistema judicial.

asumir, por ejemplo, la forma de deberes, obligaciones, prebendas o garantías [Bobbio, 1992]. Todo ello, no obstante, nada dice de la justicia de la sentencia definitiva (una vez agotados los mecanismos jurídicos disponibles para cada caso) sino tan sólo del modo en que la fuerza pública que el estado detenta de manera monopólica [Weber, 1992] es orientada a la acción respecto de las partes involucradas, aplicándose de acuerdo a estos principios de legitimidad formal. Desde el punto de vista externo o del agente social no jurídico, el carácter explícito del catálogo de derechos y de las normas vigentes permite calcular, en cierta medida¹⁴, la posición de los agentes respecto del ordenamiento y el sistema, y analizar el eventual comportamiento del mismo en el supuesto de un conflicto determinado, habilitándose así un uso extendido de acciones con arreglo a normas. Esto tiene dos consecuencias destacables. La primera es social, pues la orientación de muchos comportamientos se ve efectivamente modificada por esta perspectiva. La segunda es económica, pues tiende a restringir la cantidad de conflictos que el sistema debe procesar a pesar de que la complejidad de las sociedades y la multiplicación de las oportunidades de conflicto tiendan a velar esta función social de la previsibilidad del sistema judicial. Por supuesto, para que ambos aspectos se verifiquen el sistema jurídico y la aplicación de sus resoluciones debe ofrecer cotas mínimas aceptables de eficacia, pues de otro modo la ineficacia misma del sistema pasa a ser parte importante de los cálculos de los agentes. No obstante la normatización creciente de los ordenamientos jurídicos, verificada en el constante crecimiento de los textos normativos, ello no necesariamente implica a) el aumento de la importancia y presencia sociales de acciones de tipo comunicativo, que por su naturaleza coordinada y solidaria supone la ausencia de conflictos¹⁵ [Habermas, 1987] ni tampoco b) la superación de los principios ideológico-políticos implícitos en las normas del sistema que guían a los agentes encargados de resolver los conflictos [Habermas, 1991]. En el capitalismo dichos principios resultan congénitamente conflictivos y determinan una estructuración particular del ordenamiento jurídico respecto de determinados conflictos sociales que, por ser estructurales, no sólo no se resuelven jurídicamente, sino que son mantenidos en constante actividad pese a su regulación creciente. La marcada persistencia en las sociedades contemporáneas de actitudes que generan “acciones orientadas al éxito”, con su resultante creación de perdedores y situaciones de conflicto social emergente, seguirán presentes en contextos de menor o mayor racionalidad instrumental mientras se mantengan activadas las tensiones estructurales. Finalmente, es la imposición de una sentencia judicial la que da *contenido material* a un derecho cualquiera, y en este sentido puede decirse que el disfrute de un derecho es siempre posterior a un conflicto, mientras que en el proceso judicial sólo tiene un contenido referencial que permite vincular discursivamente una previsión normativa con un modo específico de ejercer la fuerza pública (en forma de amenaza o de práctica efectiva). En este ámbito de análisis, entonces, son las condiciones de funcionamiento del sistema jurídico en relación con los conflictos que debe procesar lo que motiva la formalización de las partes implicadas como sujetos de derecho, obviando por esa necesidad sistémica la naturaleza social de esas partes. Así como el goce de un derecho concreto sólo se verifica para la parte favorecida por el fallo judicial al final del proceso, una vez emitida y ejecutada la sentencia, de la misma manera el carácter colectivo o no de la parte actuante cobra importancia en este momento del proceso judicial, específicamente en el modo en que se ejecuta la sentencia. La identificación de la categoría del derecho de referencia (si es fundamental o no) sólo permite prever el posicionamiento relativo de las normas que afectarán a la resolución. De este modo la asignación práctica de derechos a individuos o

¹⁴ Medida que depende en muchos casos de la experiencia, la posición social y el acceso a servicios eficientes de asesoría jurídica.

¹⁵ Habermas [1987, Vol 1] utiliza la noción de solidaridad en este aspecto según el sentido que Durkheim [1987] diera a la solidaridad de tipo orgánico.

colectivos estará dada en función de la capacidad de identificación de los conflictos y del modo de resolución de los mismos previstos en un ordenamiento específico. Pero en cualquier caso la resolución normativa se hará en función del conflicto en sí, y no de las partes involucradas. El carácter de las mismas sólo afectará en este sentido al modo específico en que se ejecute una sentencia particular. Por todo ello, pretender resolver la naturaleza de los derechos antes de identificar la naturaleza de los conflictos con los que puede relacionarse (ya que su función sistémica es la de referenciar a unas normas preestablecidas que pretenden resolver cuestiones difíciles) es invertir los términos del problema y, al naturalizar el carácter autónomo de los derechos por prescindir del análisis de su inserción institucional, la resolución acerca de este problema se vuelve inviable. Esto es importante no sólo respecto de esta cuestión particular, sino que afecta a la metodología del estudio de los fenómenos jurídicos de una manera mucho más amplia, ya que precisamente por estos problemas de comprensión puede sugerirse que el análisis sociológico del derecho puede resultar útil para replantear problemas de difícil solución en términos de una filosofía puramente especulativa o de una visión voluntarista del valor social de los derechos. Es innegable que la tendencia teórica utilizada en cualquier estudio sociológico del derecho afectará a las conclusiones que puedan derivarse de su desarrollo, pero es igualmente cierto que el análisis abstracto de estas cuestiones permite que la discrepancia ideológica se imponga muchas veces sobre los criterios de investigación en muchas aproximaciones al problema, esterilizando los debates si no se tiene cierto cuidado en el modo en que se argumenta sobre posiciones encontradas [Wright Mills, 1987]. En relación con el problema de estudio, la construcción de un sujeto jurídico de carácter colectivo (referido a una propiedad asignada en forma de derecho) puede servir para que, en ciertas situaciones conflictivas que son las que constituyen el sustrato empírico de la investigación, las resoluciones judiciales y la acción consecuente de la fuerza pública afecte por igual a todas las partes. No obstante, no parece imprescindible esta asignación colectiva para comprender la posibilidad de que se produzcan daños estructurales. Porque en este como en otros supuestos, los sujetos damnificados pueden considerarse en forma individual, aunque se trate de una situación extendida y cuyas causas sean sociales. Por otra parte, el principal problema con que se encontrará el análisis en la relación con el sistema jurídico radica precisamente en que las políticas públicas que pueden resultar lesivas son en sí mismas, en buena parte de los casos, integrantes del ordenamiento jurídico, por lo que no alcanza su mero análisis institucional para captar la profundidad de los problemas implicados. Por ello es indispensable destacar que, en esta perspectiva, ni la vigencia de un ordenamiento jurídico completo ni la eficacia del sistema judicial garantizan de por sí el bienestar de poblaciones o individuos cuando su práctica efectiva no sólo no protege, sino que incluso promueve y legitima acciones que resultan lesivas para los mismos, como se verá, que supone la verificación de daños de naturaleza estructural en su composición con el sistema político vinculado al estado de derecho, en el contexto de una democracia nominal. Porque debe tenerse en cuenta que *“existe una racionalidad política, con sus reglas internas, que puede entrar en colisión con las normas morales y jurídicas, pero que es preciso conocer si pretendemos saber cómo funciona el mundo de la política”* [Fernández García, 1997: 34].

32. Derechos y garantías fundamentales: Siguiendo un uso extendido en la teoría jurídica [Prieto Sanchís, 1990], se considerarán como *derechos y garantías fundamentales* a aquellos definidos en la constitución –en este caso la Argentina–, y que forman parte del sistema jurídico entendido positivamente [Peces Barba, 1991], que se encuentran especialmente protegidos por normas procedimentales ante eventuales reformas legales e innovaciones normativas. De esta forma, los derechos fundamentales conforman los principios básicos del funcionamiento del ordenamiento jurídico [Ferrajoli, 1999b]. En cualquier caso, su mayor resistencia institucional no

implica que, en lo que hace al análisis sociológico que se desarrollará, no sean considerados según las características generales de los demás derechos y disposiciones de máximo rango.

33. **Desarrollo:** El concepto de *desarrollo*, en un contexto social de gran envergadura como el analizado aquí, requiere para su definición de la intervención de numerosas variables sociales y económicas para su verificación. En su sentido más amplio, supone un incremento general de los bienes existentes en una sociedad, comprendidos aquellos materiales, simbólicos y políticos, y es, en este aspecto, una tendencia *a priori* deseable¹⁶ [Jones, 2000; Stiglitz, 1993 y 1998; Todd, 1999]. Sin embargo, ha tenido también un uso político, en el que se confunden las posibilidades de acumulación capitalista con el desarrollo social o humano, cuando el régimen de acumulación existente en un espacio social puede determinar exactamente lo contrario. Por otra parte, un segundo uso político del término pone en consideración la relación existente entre diferentes formaciones sociales, jerarquizando a las sociedades según alguno de los parámetros relativos al desarrollo, lo cual comprende distinciones políticas, sociales y tecnológicas. Aunque una observación descuidada pudiera dar razón de ser a esta distinción, debe atenderse a la existencia de relaciones entre estas diferentes formaciones sociales que las vinculan y dan al carácter del desarrollo relativo una fuerza diferente y frecuentemente nociva de ponderación. Debe tenerse, por estas razones, sumo cuidado al interpretar las políticas tendientes a lograr un determinado tipo de *desarrollo económico* para no confundir su evolución con otros modos de desarrollo social o humano.

34. **Desempleo:** Aunque en términos cuantitativos se seguirán en este trabajo la calificación y los guarismos dados por el INDEC (en donde se distinguen la expresión básica de tasa de actividad para la determinación del tamaño relativo de la Población Económicamente Activa (PEA) y las categorías de “demandante” o “no-demandante” para aquella fracción comprendida en el índice de desempleo, se distinguirá también ocasionalmente entre aquel desempleo de tipo estructural (motivado por un cambio cualitativo en las estructuras productivas) del tipo friccional, causado por el funcionamiento normal de las condiciones económicas. En procesos de largo alcance, sin embargo, debe entenderse a la primera de estas dos categorías como la más relevante y genérica [Stiglitz, 1998] ya que “*mientras una economía esté organizada de manera que haya crisis, el problema del desempleo no admite una solución personal*” [Wright Mills, 1987: 29].

35. **Desintegración social:** Se denomina así al estado en el cual las relaciones sociales de orden integrador y reproductivo básico, que otras relaciones que se articulan funcionalmente no pueden suplir ni complementar, se encuentran en proceso de disolución. Se comprende como el estado inverso de la integración social y la socialización [Simmel, 1986].

36. **Disciplinamiento:** Se entiende así a los procesos de índole coactiva que conllevan la adaptación de los comportamientos de diferentes sujetos o actores sociales a un espacio limitado de acciones, ya sea en el orden fáctico o en el psicológico. Se trata de una configuración específica resultante del establecimiento de relaciones de fuerza que resulta en una forma de poder establecido que seguirá, en el proceso histórico, la dinámica de las relaciones sociales. Ello no implica, por otra parte, que esa coacción sea permanentemente percibida, sino que resulta generalmente de una adecuación de las conductas particulares al funcionamiento de los diferentes campos y espacios sociales [Foucault, 1992b; Bourdieu, 2000; VV. AA. 1991].

¹⁶ Una observación *a posteriori* puede alterar, sin embargo, esta caracterización.

37. **Distorsiones del mercado:** Desde la óptica económica neoliberal, estos elementos se identifican como aquellos que impidan u obstaculicen el libre intercambio mercantil de bienes y servicios, interfiriendo en la asignación de recursos materiales y humanos que mejor se adecue al mercado. Ya sea que se trate de la acción política de agentes sociales o estatales (en la forma del ejercicio del sindicalismo, el proteccionismo económico o el intervencionismo estatal), de la acción normativa de derechos (especialmente de aquellos considerados sociales o económicos), de la acción económica de algunos sectores (en la forma del *trust*, el cártel u otra conglomeración económica capaz de interferir en la determinación de los precios de las mercancías), o de la acción social de otros, las distorsiones del mercado son consideradas desde esta perspectiva, al menos en el plano teórico, como situaciones a evitar o a neutralizar. Desde un punto de vista más pragmático, sin embargo, el reclamo al estado por la desregulación económica y otras políticas de amplio alcance en esta línea supone la exigencia de unas condiciones que favorecen a sectores sociales que, en última instancia, tienden a apropiarse del mayor segmento posible del mercado, eliminando o censurando seriamente a las propias condiciones de libre competencia [Stiglitz y otros, 1992; Stiglitz, 1992 y 2002].

38. **Dominación:** Situación en la que la acción individual o social se encuentra limitada en forma asimétrica por la interferencia de una voluntad o de un orden sistémico. Comprendida esta asimetría como el resultado de un estado particular de las relaciones de fuerza, supone un estado de duración indefinida pero determinada por la dinámica de las relaciones sociales en las que se sustenta. En un sentido más restringido (y contrapuesto al concepto de *hegemonía*), la *dominación* comprende aquellas configuraciones en las que para el mantenimiento de las relaciones sociales existentes se hace necesario el ejercicio de la coacción [Gramsci, 1987].

39. **Empresa transnacional** (y *global players*): Se denomina *empresa transnacional* a aquellas organizaciones productivas y financieras de carácter privado que extienden su acción no *más allá* de los estados, sino *entre* diferentes estados, alterando su presencia en cada espacio social según su conveniencia inmediata (guiada en última instancia por la necesidad de *reproducción ampliada* de capital) y vinculada con las condiciones sociales, políticas o normativas de cada uno de ellos, aprovechando para esta actuación las libertades ofrecidas para la circulación del capital. Se trata de la forma más extendida en el capitalismo tardío de los agentes económicos que operan a escala mundial (*global players*). Sin embargo, no es la única, y debe distinguirse a la empresa transnacional de los grupos económicos (que pueden o no tener extensión internacional o transnacional), así como la empresa transnacional puede ser o no un “grupo económico” (entendido como el conglomerado económico extendido en forma vertical u horizontal¹⁷ en un sistema económico). Por otra parte, existen *global players* de carácter no privado, tales como los grandes organismos financieros internacionales o de carácter privado que no basan su capacidad de acción global en su extensión transnacional o su extensión vertical u horizontal (aunque suelen estar asociadas estas condiciones), sino en el control ejercido sobre algún recurso estratégico (el petróleo o el ejercicio de la violencia a gran escala, por ejemplo). También alcanzan esta categoría ciertas ONG’s.

40. **Espacios sociales:** Quedan definidos conceptualmente como aquellos sistemas de objetos y de acciones comprendidos por un conjunto de relaciones sociales con un sentido multi-

¹⁷ “Vertical”, en el sentido que el grupo económico controle en forma monopólica u oligopólica una cadena de producción o distribución específica (en forma completa o mayoritaria) y “Horizontal” en el sentido que se extienda por diferentes ramas productivas o financieras. Ambos conceptos no son excluyentes, evidentemente.

operativo pero específico, siendo esta especificidad la que brinda la posibilidad de identificar y categorizar cada espacio particular y situarlo en su contexto socio-histórico. Se trata de una categoría particular de *configuraciones* que alcanzan un sentido subjetivo en un entorno estructural dado.

41. **Estado¹⁸ burocrático normalizado:** Comprendido en su evolución socio-histórica, con todas las dificultades que conlleva su determinación conceptual, el estado es aquel conjunto de instituciones, reglas y procedimientos que se constituye como un actor social multi-funcional emergente de las necesidades de regulación, gestión y administración de determinadas relaciones sociales, derivado de la complejidad de la división del trabajo social. El carácter burocrático (es decir, que actúa con un determinado flujo de informaciones) y normalizado (es decir, que sus acciones se hayan sujetas, en principio, a un sistema preestablecido de reglas y procedimientos) corresponde a su evolución histórica e importa como precedencia institucional y necesaria para la existencia de la democracia formal y el estado de derecho. En este sentido, el estado es considerado aquí como un sistema con funciones diversas que se derivan en efectos sociales determinados de organización, integración y control. Entre sus características se encuentra, por supuesto, el monopolio del uso legítimo de la violencia y el control de las instancias superiores y aglutinantes del orden normativo que afecta al conjunto de una población determinada. Su vinculación excluyente con la forma nacional de organización de poblaciones hace, a su vez, del estado nacional una forma inseparable de los modos de organización social comprendidos en el ámbito de este estudio [Weber, 1992; Hall e Ikenberry, 1993; Miliband, 1992].

42. **Globalización:** La dificultad existente para determinar unívocamente el significado del término [Fariñas, 2001a y 2004; Beck, 1998; Naïr, 2003] obliga generalmente a remitir a características generales de un proceso en permanente mutación [Castells, 2000]. Por ello, para el desarrollo de este trabajo se ha preferido centrar la atención en los modos característicos de interacción entre actores y sectores respecto del mercado mundial, sin dar un modelo general de interferencia de la globalización en los procesos analizados. No obstante, es evidente que la creciente mundialización de la economía ha sido, en muchos aspectos, determinante para comprender esa evolución por lo que el factor se encuentra presente en forma constante.

43. **Gobernabilidad:** Por este término se mide la capacidad inmediata del estado para imponer determinadas políticas o, lo que es la expresión institucional de lo mismo, la eficacia sistémica de su acción normativa. En alguna medida se le opone la *Gobernancia*, es decir, la capacidad de la ciudadanía de incidir en el desarrollo y aplicación de esas políticas porque “*en todos los regímenes democráticos –aunque con diferencias de grado– el ordenamiento jurídico establece la obligación de los gobiernos de rendir cuentas ante la sociedad*” [Mora Quirós, 2000: 173]. Se trata de distinciones de carácter descriptivo general, ya que los procesos específicos difícilmente quepan en una sola categoría, estableciéndose entre ambos términos una tensión dinámica permanente. Por otra parte, la gobernancia no capta con facilidad las tensiones entre diferentes actores sociales en su acción frente al estado, de modo que su utilidad en este contexto queda relativizada.

¹⁸ Para la definición singular de estado como “estado-nación” se ha seguido la definición dada por J. Habermas [1999] reproducida en el Cap. X de esta exposición. Aquí se brinda una perspectiva institucional general, más acorde con el modo genérico del tratamiento del estado utilizado aquí.

44. **Hegemonía:** Estado de las relaciones sociopolíticas en el que una fuerza sectorial dominante ostenta igualmente el control material y el ideológico, proyectando sus intereses particulares como necesidades generales y manteniendo el sistema de dominación con un grado mínimo de coacción directa [Gramsci, 1971; Laclau y Mouffe, 1987].

45. **Impuesto inflacionario:** Se denomina así al traspaso de riqueza social producido en un proceso de alta inflación como resultado de la puja distributiva y a través del retraso de la indexación de los salarios en relación con los bienes disponibles en el mercado [Fanelli y Frenkel, 1990].

46. **Ingreso Indirecto:** Producto de la repartición y el usufructo de los bienes públicos, que resulta decisivo en algunos aspectos relativos al desarrollo humano y la contención de la degradación de las condiciones de vida [Añón Roig, 1994; De Lucas y Añón Roig, 1990; Doyal y Gough, 1994; Toussaint y Zacharie, 2002]. Se trata del ejemplo más claro de una *distorsión del mercado* en la medida que retira del mismo parte de los bienes necesarios para la mayor parte de la población, restando así al sector privado de la economía un espacio importante y con él, evidentemente, una fuente de ganancias considerable. Las políticas de ajuste estructural regularmente apuntan a eliminar o disminuir estos ingresos indirectos, por lo que su presión debe trascender lo político para situarse en lo normativo, ya que las condiciones para la existencia de estos ingresos están dadas a partir de normas y procedimientos preexistentes y frecuentemente ligadas a alguna figura jurídica relativa a los derechos de las personas.

47. **Integración:** Pueden distinguirse dos aspectos de la integración. En primer lugar, la integración social, que supone todos aquellos mecanismos por los que los sujetos y actores sociales son disciplinados y conducidos a la participación en los procesos reproductivos o cohesivos existente en un momento dado. En segundo lugar, la integración sistémica, que describe el modo específico en el que las instituciones interactúan para mantener las funciones generales necesarias para el mantenimiento de una formación social [Simmel, 1986]. La distinción radica, entonces, en el tipo de actor social participante en el proceso de integración, es decir, si se trata de un actor subjetivo o institucional.

48. **Mercado de capitales:** Espacio económico en el que la acumulación y circulación de moneda crea las condiciones para la distribución de la misma en actividades productivas, financieras o especulativas. El desarrollo de mercados de capitales es el mecanismo de financiación endógeno más efectivo ante la ausencia de suficiente inversión externa e interna, ya sea ésta privada o estatal [VV. AA., 2001a].

49. **Modernización del mercado de trabajo (y flexibilización laboral):** Se trata del proceso de cambios en la estructura económica que afecta a las relaciones existentes entre trabajadores y oferentes de trabajo, tendiente a abaratar el costo de la mano de obra o a alterar su modo de empleo aumentando las posibilidades de producción de plusvalía o disminuyendo las cargas sociales (el ingreso indirecto o previsional) [Stiglitz, 1992 y 1998]. De esta forma, la modernización del mercado de trabajo, que no necesariamente se vincula con las distorsiones de mercado perceptibles, forma parte integral de los procesos de modificación vinculados con el ajuste estructural y las reestructuraciones regresivas.

50. **Neoliberalismo:** Debiendo operar con el desarrollo de determinadas políticas económicas en espacios sociales concretos, se considerará al neoliberalismo según sus características

prácticas y no filosóficas [Hinkelammert, 2002]. De esta manera, se encuentra vinculado a aquellas políticas económicas de alcance general en el contexto de una formación social (aunque relacionada con otras) en las que predominan las perspectivas pragmáticas tendientes a lograr un funcionamiento de los mercados libres de intervención estatal, un mercado laboral desregulado, una amplia apertura económica y una fuerte restricción a la intervención del estado en forma de gasto público.

51. **Operadores:** Sujetos ubicados en espacios privilegiados de comunicación y tráfico de información y acción que se encuentran en disposición de negociar acuerdos de forma explícita o implícita para habilitar el desarrollo de un conjunto de acciones guiadas en forma teleológica, o que pueden aplicar los contenidos de normas, disposiciones o protocolos. Se trata de un tipo particular de actor social caracterizado por el efecto de su práctica efectiva en ámbitos políticos o jurídicos de cualquier nivel.

52. **Ordenamiento jurídico:** Se comprende como tal al conjunto de las normas, reglas, disposiciones y protocolos emitidos por una agencia estatal legitimada procedimentalmente a tal efecto y que estén en vigor. Actúa como referencia formalmente obligatoria de cualquier decisión que suponga una aplicación normativa [Balaguer Callejón, 1992].

53. **Organicidad:** Cualidad dinámica de las estructuras sociales por la cual no sólo existe una cierta interdependencia entre las partes, sino también una relativa capacidad de intercambio y complementariedad funcional. Así, no toda crisis sistémica es una crisis orgánica en la medida en que las funciones básicas (integración y reproducción social) sigan desarrollándose. La organicidad difiere de la sistematicidad en la medida en que denota una mayor capacidad de reacción y mantenimiento frente a estímulos externos o internos de carácter desintegrador.

54. **Organización:** Agrupación social compleja que tiende al mantenimiento y ampliación de un aspecto de la vida social a través de múltiples tareas y objetivos.

55. **Polarización:** Verificación del incremento de los valores extremos en la curva de distribución de una variable.

56. **Politización:** Por este término se entiende el proceso por el cual se moviliza la potencialidad política en espacios sociales que se hallaban anteriormente excluidos de la vida política, tales como sectores sociales –como los desocupados–, barrios, discursos, vivencias cotidianas, etc.: *“es una de las tantas formas de existencia de lo social que modela las prácticas y acciones en la cotidianeidad de los actores, irrumpiendo y deconstruyendo aquellas producciones culturales, económicas y sociales que fueron designadas para sedimentar un orden que aparecía como dado y por lo tanto era incuestionable”* [Bidaseca, 2001; v. también Mouffe, 1999].

57. **Partidos políticos** (y otras agrupaciones políticas): Se han considerado en este estudio a las formaciones políticas de diverso origen que han participado de manera decisiva en los procesos socio-históricos estudiados ofertando a los operadores políticos que conformarían la parte principal de los planteles variables del estado (es decir, aquellos compuestos por cargos de duración previamente limitada. La compleja historia de las fuerzas políticas principales excluía la posibilidad de extender su análisis más allá de lo estrictamente necesario para reconstruir el

período analizado¹⁹. Por otra parte, debe atenderse a que los movimientos políticos resultantes del proceso histórico y con poder suficiente para aspirar a participar en las agencias del estado, exceptuando algunas excepciones (como el movimiento de inspiración trotskista MAS²⁰, que llegó a contar con un diputado nacional), optaron siempre por una perspectiva pragmática de la política, limando las distancias ideológicas (si bien no las organizacionales) entre los movimientos mayoritarios una vez alcanzadas las estructuras del estado. Este aspecto, al que se agrega el condicionamiento político de las estructuras públicas a intereses y presiones sectoriales, obliga a situar a las fuerzas políticas lejos del esquema organicista de Gramsci [1971], en el que estas fuerzas actuaban como formaciones ligadas a la estructura de clases (aunque no subordinada directamente a ella). Por el contrario, cierta labilidad en las bases militantes es la característica de estos movimientos políticos argentinos, en nada ajena, en este sentido, a las tendencias existentes en otros estados nacionales. La tendencia al *Transformismo Político*, entendido como el cambio ideológico pragmático, ligado al *tecnocratismo* partidario, informa sobre la debilidad de las identidades políticas en los grandes partidos nacionales contemporáneos.

58. **Políticas públicas** (y *Políticas de alcance amplio o general*): En un sentido amplio, por *políticas públicas* podrían entenderse todas aquellas conductas sistemáticas de cualquier actor social cuyo alcance trascendiera sus propios ámbitos afectando no a individuos, sino a poblaciones o colectivos [Aguilar Villanueva (ed.) 2000a, 2000b y 2000c; Stiglitz, 1992]. Sin embargo, para el desarrollo de este estudio se atenderá únicamente a aquellas impulsadas desde el estado y en el contexto de la democracia formal, y se prestará atención particular a aquellas ligadas con las transformaciones estructurales con efectos nocivos. Sin embargo, lo dicho en este trabajo acerca de los efectos sociales nocivos de *determinadas* políticas públicas o de alcance amplio no implica que “cualquier” política pública conlleve un efecto de este tipo, ni que se trate de una capacidad exclusivamente estatal. Simplemente, en este trabajo se analizarán las que sí lo son, atendiendo a su relación con el desarrollo de los conceptos centrales de la investigación. De esta manera, y consideradas en el contexto de la acción del estado democrático formal, las políticas públicas se encuentran ubicadas en un ámbito específico de producción y aplicación normativa. Las políticas públicas quedan así definidas como la articulación en el ámbito estatal de objetivos, medios, recursos, acciones y resultados referidos a apartados específicos de la agenda gubernativa [Restrepo, 2005].

59. **Razón instrumental**: Vector resultante de la racionalidad teleológica [Weber, 1992] que actúa en el orden *sectorial*, desarrollándose en la forma de estrategias y acciones. Se halla en oposición a la irracionalidad *genética* de la organización sistémica, de tal manera que su carácter programático se encuentra supeditado al estado de la estructura social y al de las relaciones de fuerza existentes.

60. **Reforma estructural** (y *reestructuración regresiva*): La reforma estructural es el proceso de transformación de las relaciones sociales básicas de la sociedad, orientadas por un proyecto general de transformación (pues de no existir tal proyecto se trataría de un proceso de *cambio*

¹⁹ Sí en el proyecto de investigación original era esta una tarea del estudio, su elaboración posterior demostró su carácter excesivo de una forma contundente: sólo un análisis exhaustivo de las líneas internas del Justicialismo existentes antes de la dictadura, por ejemplo, hubiera supuesto un trabajo de investigación independiente al menos equivalente al análisis socio-histórico de la etapa estudiada. Consideraciones similares conllevaron la limitación de los aspectos analizados de las fuerzas y agrupaciones políticas intervinientes.

²⁰ Movimiento Al Socialismo.

estructural). En este sentido, la reforma estructural supone una serie de requisitos indispensables: a) condiciones políticas de posibilidad, verificadas en una concentración suficiente de poder político en el estado (o *a través* del estado), b) condiciones económicas, sustentadas en una relativa estabilidad de los parámetros socio-económicos, c) condiciones sociales que suponen un grado suficiente de disciplinamiento (y, en este sentido, una menor resistencia), d) condiciones ideológicas y discursivas que sostengan la necesidad de la reforma en el fondo y en los mecanismos implementados y e) condiciones sistémicas que permitan el desarrollo específico del proceso de transformación. Por su parte, la reestructuración regresiva es aquella en la que la aplicación de la reforma estructural resulta en un cambio definido de las posiciones sociales relativas, aumentando la polarización en la distribución de la riqueza, generando nuevos sectores excluidos, retirando servicios públicos que suponen ingresos indirectos, desprotegiendo al trabajo frente al capital. De este modo, la reestructuración regresiva se verifica en el contexto de un proyecto socio-político específico y partiendo de unas determinadas políticas de alcance general, ligadas a programas de tipo neoliberal.

61. **Régimen de acumulación** (y *Régimen de acumulación forzado o de acumulación acelerada*): Entendido por *régimen* al conjunto de mecanismos y dispositivos que gestionan las funciones y conflictos de una esfera social determinada, el *régimen de acumulación* supone la definición del modo específico en que las variables sociales relativas a la reproducción ampliada del capital se verifican en un momento histórico determinado [Boyer, 1989; Neffa, 2003; Lipietz, 1994]. Si el concepto *modo de producción capitalista* define de manera general las condiciones de este proceso, la definición del régimen de acumulación permite apreciar diferencias y condiciones tales como el volumen y la incidencia individual de la extracción de plusvalía (la tasa de explotación), la incidencia de la aplicación tecnológica en la conformación del mercado de trabajo, que tiene una importancia decisiva en la posición de un régimen de acumulación específico en el mercado mundial, los efectos de la acción estatal, las expectativas de consumo y la distribución de la riqueza social en términos de acceso a bienes y servicios, etc. Al igual que ocurre con el modo de producción, el régimen de acumulación descrito en un momento histórico no es necesariamente el único, sino que se identifica al dominante en un espacio social determinado por la existencia de relaciones capitalistas de producción. Esto significa que en el mismo sistema social pueden hallarse bolsas de productividad basadas en relaciones sociales diferentes a las que imperan en el capitalismo y también que se encuentren combinados diferentes regímenes de acumulación. En este último aspecto, el régimen de acumulación forzado o de acumulación acelerada registrado en el caso estudiado estuvo en todo momento vinculado con el régimen transnacional de acumulación.

62. **Régimen sectorial de acumulación:** Dado que las variables que están presentes en el régimen de acumulación general pueden variar (y lo hacen de hecho) según sea el sector productivo, en una economía como la estudiada aquí, que presenta una fractura considerable y conflictiva en su estructura básica, en ocasiones deben distinguirse las formas sectoriales en que se produce la reproducción ampliada del capital, pues no sólo involucra a colectivos diferentes, sino que puede resultar decisivo el resultado de la competencia recíproca para comprender no sólo la racionalidad económica del sistema sino también, en alguna medida, la racionalidad política o, al menos, el modo de evolución de determinadas políticas ligadas al desarrollo de la acumulación.

63. **Regulación:** Capacidad de contención y resolución de los conflictos sociales en función de la continuidad de los dispositivos generales de integración, cohesión y reproducción social.

Junto con la reproducción, la integración y la cohesión, la regulación define los parámetros en los que una formación social se desenvuelve [Ferrari, 1989].

64. **Relajación:** El concepto de *relajación* es un préstamo lingüístico combinado. Por una parte, consiste físicamente en el cansancio estructural registrado en un cuerpo sometido a un constante ejercicio de tensión y distensión, que puede determinar el agotamiento de su *memoria* o resistencia; por otra parte, debe entenderse este ejercicio en instancias determinadas de una estructura social no como un fenómeno mecánico, sino como el efecto orgánico de agotamiento de una “*vía facilitada*” para el reconocimiento reactivo ante un estímulo externo [Laplanche y Pontalis, 1981]. En este sentido, el concepto de *relajación* supera los inconvenientes existentes en la teoría de sistemas [Luhmann, 1996; Habermas, 2000], en el sentido que permite apreciar el resultado de un proceso de acción y reacción que puede implicar un desgaste de las relaciones sociales al punto de determinar su ruptura. Para la dogmática jurídica [Arnaud y Fariñas, 1996], este es un supuesto inaceptable en lo que respecta a la funcionalidad del derecho pero, sin embargo, es perfectamente comprensible su uso en éste y en otros campos que presentan tendencias recurrentes a incurrir en una situación de crisis.

65. **Re-primarización:** Situación descriptiva en la cual se observa un proceso de recomposición productiva en la que el sector primario de la economía crece en relación con las manufacturas industriales y de alto valor tecnológico agregado, invirtiendo el desarrollo precedente de sustitución de importaciones. Este comportamiento resulta particularmente nocivo para el intercambio económico a escala internacional, la distribución de la riqueza y la creación de empleo, pues supone el predominio de un sector menos dinámico de la economía y dependiente del mercado externo para la adquisición de bienes de capital o de consumo y para la colocación de los excedentes primarios.

66. **Reproducción:** Por éste término se comprende a la capacidad orgánica del sistema social de conservar su estructura básica de funcionamiento, es decir, la reedición de las relaciones sociales que permiten su existencia definida [Marx, 1986; Bourdieu, 1990].

67. **Reproducción ampliada:** Por este concepto se entiende un aspecto central de la organización capitalista y que compromete los objetivos, las estrategias y las acciones de buena parte de los actores sociales en este sistema, cualquiera sea su *Régimen de Acumulación*, aunque condicionados por éste. La *reproducción ampliada* de capitales es el proceso por el cual se realiza el incremento del capital obtenido en una operación económica de cualquier índole en un contexto de relaciones básicamente capitalistas de producción, siendo el resultado de la efectivización en el mercado de a) el proceso de extracción de plusvalía o b) el proceso de intercambio de valores equivalentes a precios no equivalentes. Su importancia es grande en la normalidad de las relaciones capitalistas, pero todavía es mayor en los momentos de crisis, en los que la acumulación se ve amenazada o en los que se ha exacerbado hasta tal punto que sus niveles no pueden mantenerse [Marx, 1972].

68. **Sector económico o productivo:** Se utiliza esta acepción para identificar aspectos diferenciados de la actividad económica, caracterizados por diferencias constitutivas que exceden la competencia mercantil y que llegan incluso a producir enfrentamientos crónicos o agudos que resulten en problemas graves de regulación sistémica. De manera general y muy resumida, pueden identificarse el sector primario (de producción de materias primas con bajo valor agregado en forma de tecnología o trabajo) que puede a su vez, en este caso, subdividirse

entre el sector agropecuario (formado por la producción intensiva o extensiva de productos agrícolas) y el de otras materias primas, el sector secundario (de producción de manufacturas industriales), el sector terciario (o de servicios –lo cual incluye a los servicios financieros–) y el sector público. No obstante esta clasificación genérica, las condiciones económicas y políticas específicas suponen que deba observarse la evolución histórica de las relaciones intersectoriales y su inserción específica en las estructuras productivas para comprender sus modos de organización y sus posiciones relativas.

69. **Sector social y Segmento social:** El primer término se utiliza para distinguir en términos cualitativos un determinado conjunto de posiciones sociales, referidas al carácter político, económico o social de sus integrantes, y con grados completamente disímiles de participación orgánica. Por su parte, el *segmento social* es una distinción estadística y cuantitativa, que se establece para habilitar el rastreo de relaciones recíprocas. La frecuente correspondencia entre ambos elementos no debe confundir acerca de su uso diferenciado, pues dichas correspondencias pueden resultar engañosas si no se atiende al contexto en el que sectores y segmentos son definidos e identificados.

70. **Sistema:** Un sistema es, socialmente, un conjunto definido de instituciones y procesos recurrentes que integran a las relaciones sociales en un complejo multi-funcional en torno a objetivos predeterminados.

71. **Sistema judicial** (o *sistema jurídico*): A diferencia del *ordenamiento jurídico*, en la identificación del sistema judicial predominan las instituciones y dispositivos vinculados normativamente pero concentrados en las acciones institucionales vinculadas con la vida política y social. De esta manera, el sistema judicial supone un marco de relaciones externas mucho más amplio que el ordenamiento del cual se nutre para su organización y toma de decisiones. El comportamiento de este sistema es fundamental para el desarrollo de las mutaciones sociales pues, cambie o no el ordenamiento, las resoluciones sistémicas deben acompañar esos cambios para no volverse obsoletas y perder una parte sustancial de su eficacia. Por ello mismo, en el estudio de comportamientos sociales concretos es, antes que el ordenamiento considerado en forma estática, el carácter dinámico del funcionamiento específico del sistema judicial lo que resulta determinante para comprender el tipo de interacción establecida, por una parte, entre este sistema y el resto de las instituciones estatales y, por otra, con la aplicación efectiva de los ámbitos y tendencias normativas existentes.

72. **Tecnocracia:** Tendencia de la administración pública y privada que actúa desde el punto de vista del eficientismo económico y que en la práctica se ha traducido en la permanente persecución del saneamiento económico a través del constante ajuste estructural [Monnier, 1995]. De ninguna manera, por lo tanto, puede atribuirse a esta disposición una carencia de contenido ideológico-político.

c) Prevención de maniqueísmos y simplificaciones

c.1) Falsas dicotomías teóricas

Con cierta frecuencia el análisis sociológico (como el jurídico) debe enfrentar problemas que, por encontrarse en constante exposición mediática, son objeto permanente del discurso político, tanto en el ámbito oficial como por parte de la opinión pública, tanto si hace referencia a *“las personas que opinan o al mensaje de la opinión o de la comunicación”* [Rodríguez Uribe, 1999: 18], y que incluso pueden formar parte de ese “sentido común” [Santos, 2000; Gramsci, 1987] que actúa como ingrediente de la hegemonía y la legitimación discursiva [Habermas, 1986 y 2000; Popper, 1989]. Por ello mismo debe tenerse cuidado de no interpretar los procesos sociales de acuerdo a tópicos que son de uso común, pero que eventualmente puedan hallarse en contradicción con la teoría y el análisis empírico. Existen algunos elementos, sin embargo, contra los que conviene prevenirse en términos de elaboración del discurso. Así, algunas falsas dicotomías conducen al establecimiento de oposiciones indiscutibles en las que sólo cabe tomar posición, quedando así excluida la posibilidad de someterlas al análisis (o que, por el contrario, se comprenda que cualquier análisis debe apoyar necesariamente a una de las alternativas en disputa). La historia moderna de las ideas se encuentra plagada de binomios polares que han demostrado ser errores teóricos o conceptuales de gran magnitud, llevados siempre al extremo de oponer vitalmente un término a otro (*“socialismo o muerte”, “libertad o muerte”, “patria o muerte”*), buscando una jerarquización definitiva de los conceptos [Foucault, 1992a]. No sólo por principio, sino también por experiencia, las disciplinas que se encargan del estudio de las sociedades humanas deben evitar esta percepción maniquea que incluso ha calado profundamente en la filosofía de lo político como conflicto indisoluble [Schmitt, 1991], con una intensidad a la que no ha sido fácil dar respuestas definitivas.

En este caso, el estudio plantea problemas para los cuales debe evitarse (nuevamente por principio y por experiencia) la dicotomía *“democracia o dictadura”* [Sartori, 1988]. Nada más lejos de la intención analítica expresada aquí que convertir a dichas categorías en valores absolutos y universales, cerrados conceptualmente y completamente precisos en su significación. Pero nada más lejos tampoco que confundirlos en una única realidad con diferente significante lingüístico. Ninguno de los términos utilizados para comprender la democracia (en realidad: de un estado concreto y específico de organización democrática) es equiparable al término “dictadura”, y por ello se han rechazado para el estudio conceptos tales como “régimen democrático de dominación” [Bonnet, 1995; Bonnet y Glavich, 1993], a pesar de la utilidad analítica que en algunos aspectos pudiera tener su desarrollo. Al comprender a la sociedad argentina como un sistema altamente complejo, dotado de organicidad y vinculado integralmente con otros sistemas (según su inserción en la economía y la política regional, continental y mundial). Tampoco cabe establecer rupturas del tipo *“liberalismo o socialismo”* (y menos aún *“neoliberalismo o economía planificada”*), dado que la experiencia histórica y su análisis revelan instancias que no caben automáticamente en estas categorías definidas no en sí mismas, sino en una limitada oposición. De este modo, la delimitación necesaria de los conceptos utilizados no se ha constreñido a estas posturas dicotómicas, sino que se ha planteado en términos del enriquecimiento de las perspectivas analíticas para expandir los campos de conocimiento y no para cerrarlos en forma taxativa. Dicotomías o perspectivas fundamentalistas similares en lo económico, tomadas como certezas, determinarían la imposibilidad de comprender ciertas experiencias y conductas heterodoxas, que sólo son interpretables (e incluso son visibles) en el

caso en que la perspectiva sea más amplia que la reducción a tópicos, en este caso de política económica, incontrastables o refutados con la observación empírica. Resumiendo este punto, deber comprenderse que, si la descripción dada de la democracia no coincide, en algún punto (y puede anticiparse que la discrepancia no se limitará a cuestiones coyunturales o intrascendentes), con la idea genérica de democracia, ello no significa que se haga una descripción en términos de dictadura, pues si así fuera todo el desarrollo conceptual y el trabajo de investigación sería superfluo.

Cualquier investigación debe hacer frente a un cúmulo de premisas teóricas y conceptuales importante, a unas frecuencias ideológicas, a un ambiente de trabajo determinado, en donde existen tendencias que limitan los horizontes y, en alguna medida, todo análisis debe incluso resistir la facilidad de lo obvio. Siendo esta tarea realmente difícil, incluso para pensadores indudablemente originales y profundos, mucho más importante es todavía evitar las simplificaciones extremas y las facilidades brindadas por esquemas estrictos de pensamiento que condicionan u omiten simplemente la observación de procesos concretos. En este sentido, no se debe conceder a los juicios previos un carácter definitivo ya que, en caso de considerarlos verdades evidentes ¿cuál podría ser la utilidad de realizar trabajos de investigación? Investigar supone no sólo buscar nuevo conocimiento, sino también reconsiderar y superar el viejo. El análisis y crítica de una determinada forma de democracia no debe entonces regirse según su figuración como dictadura encubierta, sino como un intento riguroso de comprender su modo de funcionamiento y, en este caso al menos, sus efectos sociales específicos, incluso cuando no sean los que se esperaba de este régimen político en términos ideales.

c.2) Complejidad y riesgo de las implicaciones generales

c.2.a) Determinismo económico

En el análisis de los procesos fácticos desde cualquier perspectiva que atienda a una comprensión amplia de los fenómenos sociales existen riesgos inherentes a la complejidad del análisis. En primer lugar se encuentra el de generalizar un tipo de causalidad para todos los efectos observables. El determinismo económico es el arquetipo de esta actitud. No obstante, debe considerarse una ventaja de las variables económicas para ciertos análisis, esto es, que suelen presentarse en un formato factible para una medición más o menos precisa. En este sentido, esa información precisa no debe despreciarse aunque, indudablemente, debe tenerse un particular cuidado en el análisis de las causas y, sobre todo, en el carácter cualitativo de los efectos sociales implicados en el desarrollo de dichas variables. Así, junto con la observación de los contenidos económicos se ha procurado indagar en aquellos fenómenos de otra índole que pudieran haber intervenido en los factores analizados. De ello se ha desprendido, por ejemplo, una perspectiva socio-política para profundizar en un fenómeno fundamentalmente económico como es el régimen de alta inflación y los episodios hiperinflacionarios. Porque debe atenderse a que, si es frecuente el uso de elementos económicos como sustrato empírico o de conexión con el universo empírico, es la teoría sociológica básica (enriquecida y adaptada) la que dará forma al sentido genérico de una información cuantitativa.

c.2.b) Reduccionismo político

En segunda instancia existe el riesgo de reducir los problemas sociales registrados a simples deficiencias en la gestión, la administración o la conciencia política. A pesar de las profundas (y a menudo acertadas) críticas al determinismo económico, especialmente en algunas interpretaciones de la teoría social marxista, este reduccionismo a lo político no es tampoco infrecuente. De allí los inconvenientes registrados en teorías ligadas a la acción racional y a la acción estratégica, de allí también los comportamientos inexplicables de algunos regímenes que, en vez de avanzar hacia espacios sociales más armónicos, atraviesan constantes crisis y oscilaciones. Por estos inconvenientes no se ha desarrollado un discurso relativo al desenvolvimiento de los procesos sociales en el caso estudiado partiendo de las creencias, ideologías y actitudes de líderes políticos o corporativos, ni se han rastreado sus discursos sino, fundamentalmente, sus acciones en los términos institucionales. Existen, claro está, elementos significativos: personalidades recurrentes, manifestaciones emblemáticas, discursos de particular profundidad y otros, tragicómicos. Sin embargo, parte de la tarea ha sido comprender esas prácticas en los contextos específicos y asimilarlos al andamiaje teórico de tal forma que sus singularidades no restringieran las perspectivas de análisis, encerrando las descripciones en la anécdota pintoresca pero técnicamente estéril. Todo reduccionismo, y no sólo el político, genera discursos que ceden a la futilidad o, en algunos casos, decididamente a la mala intención. La complejidad de los fenómenos sociales, especialmente en un rango histórico extenso, supone abundantes ejercicios de abstracción y limitación de partida, que no debieran agravarse injustificadamente con resultados surgidos no del análisis, sino de la reducción discursiva de la complejidad existente.

c.2.c) Sobre-organización jurídica de los problemas sociales

Existe un tercer aspecto que debe considerarse en este apartado y que no por ser menos frecuente es menos riesgoso para las cuestiones tratadas aquí. Es posible observar, en el campo de la teoría jurídica, construcciones formales que, para elaborar sistemas explicativos funcionales y auto-centrados, extirpan de la fenomenología legislativa y judicial los conflictos sociales y políticos que se encuentran en el origen y en el desarrollo de cualquier fenómeno jurídico. Para describir la consecuencia epistemológica de esta práctica se ha acuñado aquí el término *maquiotomización*²¹. Los sistemas axiomáticos suelen presentarse así como una continuidad organizada según procedimientos en donde cada paso del proceso deviene en forma necesaria de una resolución lógicamente fiable del momento anterior, de tal modo que termina por garantizarse la validez de la construcción teórica como conjunto. Pero, al ser excluido el conflicto, los sistemas se distorsionan en relación con los fenómenos concretos y, así, todo conflicto lógico y toda paradoja se presentan como irresoluciones coyunturales del esquema propuesto. Como consecuencia, para satisfacer las demandas explicativas de esta irresolución, se proponen causas últimas o soluciones contextuales que mantienen al conflicto alejado del núcleo teórico. No obstante, inevitablemente a la observación se presentan más adelante en el desenvolvimiento histórico nuevos conflictos, oscilaciones y paradojas que no caben en la teoría propuesta y, en definitiva, el sistema se vuelve incapaz de contrastarse con la praxis jurídica y social. Es habitual entonces la aparición de reflexiones tautológicas, de

²¹ De “Macos”, guerra, conflicto y “tomos”, separación, escisión.

vaivenes conceptuales y de contrasentidos que determinan una incapacidad teórica para seguir estudiando los fenómenos jurídicos en sociedades complejas, anulándose definitivamente la relación con otras esferas (políticas o económicas), pues de otro modo el esquema se mostraría incoherente y plagado de ficciones que, siendo útiles en un momento previo, se convierten en obstáculos para la investigación. Así, todo condicionamiento social, por evidente que sea y por efectiva que sea su acción, aparece siempre como un hecho externo y coyuntural, no compatible con un estudio estrictamente jurídico (lo cual, en alguna medida, es ciertamente lo que ocurre, toda vez que se han impuesto a los fenómenos jurídicos límites tan estrechos). En particular, se vuelve imposible observar y comprender dentro de estos marcos teóricos, devenidos de sistemas axiomáticos cada vez más formales, las fisuras, las oscilaciones políticas, los cambios divergentes de sentido –en la frecuente actividad hermenéutica, por ejemplo–, las argumentaciones ideológicamente orientadas en relación con los problemas que afectan a los derechos fundamentales. Así, cualquier comprensión formal maquiotómica de los derechos presentes en un ordenamiento jurídico dado, por ejemplo, obstaculizará aprehender la relación de estos derechos con los conflictos sociales que son parte integrante y determinante de la estructura jurídica que se analiza. Para cualquier observación en espacios sociales concretos es necesario, entonces, partir de una concepción de los derechos que no excluya al conflicto, para que el sistema axiomático no devenga en realidad un modelo axio-tómico, del cual se anulen *a priori* las contradicciones, los dispositivos oscilantes y el conflicto social inherente a la formación histórica de los sistemas jurídicos complejos. La maquiotomización es, en sí misma, un mecanismo simple pero capital y consiste en presentar un sistema axiomático coherente, del cual se excluya la contradicción, dando solidez formal al sistema al mismo tiempo que se ocultan los efectos del conflicto social en la formación y desarrollo de los sistemas jurídicos concretos. La maquiotomización implica que los conflictos y las grietas aparezcan como coyunturas o como extensiones, y no como movimientos propios de un sistema que debe atender siempre a la estructura sociopolítica –que intenta controlar y por la cual es controlado– en función de las variables relaciones de poder existentes. Para la tarea de estudiar objetivamente el desarrollo del fenómeno jurídico no puede pasarse por alto la influencia de los conflictos sociales en todas las secciones de la realidad que la teoría jurídica pueda captar, ya sea en la explicación genética del derecho, en el examen de la creación normativa, en la apreciación de la aplicación legal y, fundamentalmente, en la determinación de las consecuencias sociales de todo el proceso. De lo contrario, se estará ante un caso de sobre-organización jurídica de los problemas sociales, de lo cual se derivaría que la solución de los mismos es una función del propio derecho, bastando con reajustar el ordenamiento jurídico para que esos problemas desaparezcan de una estructura social. Sin desmerecer la importancia de la innovación jurídica, entonces, debe atenderse a la dificultad de analizar el estado de las relaciones sociales a través de la observación limitada de sus aspectos jurídicos.

c.3) Dos problemas interdisciplinarios

c.3.a) Sociología y derecho: la reconstrucción parcial de la sociedad

Parece necesario destacar aquí dos problemas interdisciplinarios que intersectan la construcción de los discursos analíticos propios de la sociología del derecho (al menos de esa sociología del derecho desarrollada por sociólogos) y la ciencia jurídica propiamente dicha [Arnaud y Fariñas, 1996]. Muy probablemente ambos campos deban todavía algún proceso de identificación para determinar su objeto de estudio. Ambas disciplinas comparten en este aspecto un problema

fundamental: tratando con elementos de naturaleza histórica, deben esperar constantemente un cambio en ellos que, eventualmente, obligue a imprimir un giro sustancial a las teorías en las que se sustentan. Sería vano, por ejemplo, intentar aplicar sin modificaciones teorías sociológicas pensadas para procesar los fenómenos observables en sociedades del siglo XIX (y que ya entonces presentaban numerosas deficiencias). Este problema, simplemente, no tiene solución. Por ello, en alguna medida, el científico social debe considerar con más atención que en otros campos el carácter provisorio de su propio conocimiento [Soltonovich, 2003].

Por otra parte, y este es el primer problema que se desea destacar aquí, no existe actualmente una teoría de la sociedad que trate exactamente de las sociedades humanas en su conjunto: existen, en realidad, numerosas “sociologías” que dan cuenta de aspectos diferentes de los mismos fenómenos o de aspectos afines de fenómenos diferenciados (y, en cualquier caso, ninguna sociología responde a todos los fenómenos existentes en todos sus aspectos). El resultado de ello es que no hay una disciplina que sea la ciencia total de las formaciones sociales humanas. Sin embargo, ello no es un obstáculo para la investigación en sí: basta con reconocer que la reconstrucción de la sociedad que se realiza en un momento determinado es parcial para obtener un primer recorte de los objetos de estudio y continuar a partir de allí con un universo de estudio más amigable y dócil. A fin de cuentas, ni la física práctica ni la bioquímica tienen más suerte con sus campos de estudio. Por el contrario, la ciencia del derecho se enfrenta a un grave problema de integridad, ya que opera bajo un supuesto diferente: su objeto de estudio puede definirse porque opera en un campo reconocible e integrado. Por supuesto, no hay problema alguno en reconocer que este presupuesto es comprensible en la práctica social de un derecho que tiene como función más general la supervisión de algunos de los aspectos decisivos de la integración social en sociedades complejas, en la que exista una amplia división del trabajo social y una continua serie de mediaciones interpersonales para la gestión de las relaciones sociales. Sin embargo, la ciencia del derecho como tal no puede aceptar ese presupuesto sin problemas, sino pagando un precio muy alto en materia de fiabilidad analítica, simplemente porque esta presunción, necesaria para encontrar fundamentos y certezas cognitivas, termina imponiendo un cerramiento de la teoría jurídica sobre sí misma, incomunicándola con otras ciencias sociales. De allí que el derecho como disciplina analítica suela sostenerse en sistemas de ideas incompatibles con los de otras disciplinas e incluso, en algunos casos, algo peor: la necesidad de operar con una mayor determinación del contexto se resuelve haciendo aparecer a la sociología del derecho como una disciplina “simple”, casi intuitiva. Lo cierto es, sin embargo, que esta disciplina es fundamentalmente compleja y ardua, y la simplificación imprudente de sus aplicaciones teóricas y sus contenidos cognitivos no puede conducir más que al error, especialmente grave cuando se trata de tomar decisiones que afectan potencialmente a personas y poblaciones.

La tarea pendiente de la aproximación interdisciplinaria quedará, en este trabajo, también incompleta. Las características del problema de estudio y las necesidades propias de la aproximación a un caso empírico obligan a definir como punto de partida si se tratará al objeto de estudio como un universo integrado y definido o como un espacio sin una completa determinación pero más dúctil a la observación y más sensible a la intervención de otras herramientas cognitivas. Sin embargo, al optar aquí por esta segunda opción no significa que, eventualmente, no puedan establecerse vínculos y conexiones que permitan comenzar a cerrar la brecha existente entre ambas disciplinas.

c.3.b) Derecho y sociología: poder y organización social

El segundo problema interdisciplinario se refiere a un asunto más concreto y que se encuentra empotrado en el primero. El recorte de campo que lleva a la ciencia del derecho a construir un espacio definido implica también que algunas cuestiones comunicables con otros espacios sociales terminan por ser interpretadas en sus propios términos analíticos, lo cual conlleva, desde el punto de vista de una ciencia social más general, una distorsión de esos elementos. En particular, esta tendencia supone la concentración, que aquí se entiende excesiva, de la capacidad de gestionar a través del derecho tanto las relaciones sociales de fuerza como la organización social resultante de esta gestión.

En cuanto al primer aspecto, el de la gestión del poder, no basta con suponer que las relaciones de fuerza están presentes en el momento fundacional del derecho (el momento constituyente, el momento legislativo) [Peces Barba, 1995]. Porque, por una parte, el poder no es únicamente un “hecho fundante básico” sino también un “hecho operante permanente”. Esto es igualmente cierto al momento de llegada (la aplicación y el uso social de los productos axiológicos y procedimentales existentes) como al momento de partida (pues no se limita al momento de dar contenido formal a los derechos, sino incluso a una instancia anterior, es decir, al momento de determinar qué modelo de gestión jurídica imperará en una sociedad o formación social determinada). Por otra parte, la intervención estatal centralizada, propia de los sistemas que operan con los derechos como unidades semánticas de gestión del poder, se limita a una parte sustancial pero sumamente acotada de las relaciones sociales, mientras que la mayor parte de ellas son definidas –si no en un “orden espontáneo” [Hayek, 1979])– en forma consuetudinaria y evolutiva, en la inmediatez de las relaciones humanas. En cuanto al aspecto organizativo de la sociedad, cabe el mismo análisis, en el sentido que el derecho no da forma a la sociedad (a menos que se comprenda en un sentido observacional externo) sino que interactúa como mediación en los procesos sociales dando forma y contenido a unas relaciones materiales y simbólicas que componen sólo parcialmente un entorno social específico. También ante estos problemas se ha optado por seguir las perspectivas más amplias de la sociología para la indagación en los aspectos en los que estas tendencias pudieran colisionar. Todo ello no significa, por otra parte, restar importancia al derecho ni a la ciencia del derecho en sus aspectos prácticos o filosóficos, sino que se intenta desatacar algunos factores y problemas de índole general que, en el desarrollo de la investigación, retornarán en más de una oportunidad, siendo necesario por ello dejar constancia de las vías analíticas que se han seguido para su interpretación.

Capítulo III

Elementos generales de la investigación y de la técnica de exposición

- a) Niveles de análisis y opciones analíticas: *a.1) El “estado del arte”; a.2) Niveles de Abstracción y Determinación; a.3) Predominio de la perspectiva empirista y externa para el análisis.*
- b) Espacios, Actores, Relaciones, Variables y Dimensiones: *b.1) Espacios sociales; b.2) Los Actores y agentes sociales en sus relaciones; b.3) Variables y dimensiones [b.3.a) Categorías generales y de significación social, b.3.b) Variables y dimensiones particulares].*
- c) Uso de fuentes de datos y documentos.
- d) La exposición: *d.1) Contexto de investigación y contexto de exposición; d.2) Uso de lo histórico en el contexto analítico [d.2.a) Análisis Diacrónico, d.2.b) Análisis Sincrónico]; d.3) Organización general de la exposición.*

a) Niveles de análisis y opciones analíticas

a.1) El “estado del arte”

Parece evidente que cualquier virtud analítica que pudiera tener un estudio como el desarrollado aquí depende de la intensidad y justeza de los cruces teóricos y conceptuales y de la extracción de consecuencias útiles del análisis empírico antes que de la originalidad con que se ha encarado la labor de investigación [Popper, 1962]. Porque no existe novedad alguna en el enfoque metodológico, en la medida en que los estudios de caso son parte del quehacer cotidiano de los investigadores en numerosas vertientes de la sociología [Selltiz, Wrightsman y Cook, 1980]. Tampoco el universo de estudio, el análisis de una sociedad organizada en torno a un estado nacional, es original. La utilidad prestada por el caso argentino es múltiple, en este sentido. Por una parte, se trata de una sociedad sin las heterogeneidades étnicas, religiosas o culturales que caracterizan a otras naciones periféricas sometidas a procesos de crisis aguda en sus experiencias democráticas. Por otra parte, se encuentra dotada de un considerable desarrollo de sus científicos sociales, economistas y juristas, lo cual permite un fluido tráfico de información teóricamente filtrada y consolidada. Por último, no se presentó en este caso específico una tendencia a descomponer o suplantar su estructura política ante la crisis, de tal modo que el seguimiento de su experiencia institucional pudo mantenerse a través de instancias de sorprendente y persistente degradación social.

Tal vez el estudio escape de lo habitual, sin embargo, en la escala de observación del proceso. La mayor parte de los análisis empíricos de la situación y de las formas de gobierno de Argentina se realizan en rangos temporales más cortos (descontando, lógicamente, los desarrollos históricos que, al margen de su utilidad manifiesta como referencias prácticas, no suelen desarrollar aspectos concretos con la profundidad suficiente). Considerar un período democrático como unidad, además de ser una necesidad metodológica, como se ha dicho ya, supone una decisión práctica, no definida exactamente en función de su propia naturaleza, sino más bien en función de su utilidad para el seguimiento de elementos persistentes y de mudable ingerencia socio-política. El enfoque teórico no es, por su parte, nada nuevo. Ante esta extremada cohabitación de análisis de manera general, corresponde decir que es la atención puesta en un tipo específico de relaciones la búsqueda más característica de este estudio. En este sentido sí existe un cierto déficit en el análisis combinatorio de variables políticas, sociales y económicas para regímenes democráticos en regiones con estructuras económicas complejas, especialmente cuando se trata de realizar una descripción genérica de las mismas y no de un aspecto concreto de la realidad social. Este estudio intenta, modestamente, suplir parte de esa deuda intelectual.

El análisis de la situación económica argentina experimentó un crecimiento notable en la década de 1980 para tener un auténtico auge en la década siguiente. La contundencia de los fenómenos económicos, por otra parte, supuso a su vez fuerte tendencia a superponer este aspecto sobre el jurídico-político en el análisis de la situación social, lo cual es, por otra parte, completamente comprensible²². También el ambiente discursivo en lo político estuvo colonizado por el discurso económico a partir al menos de la segunda mitad del primer gobierno democrático de la etapa, cuando la defensa de la forma de gobierno y de los derechos humanos comenzó a perder fuerza

²² Nadie que haya experimentado la vivencia de una hiperinflación, por ejemplo, dejará de reconocer el enorme peso simbólico de lo económico en este sentido.

frente a las situaciones extendidas de malestar económico [Dammill y Frenkel, 1990; Bonnet y Glavich, 1993]. Aunque también aquí persiste una notable carga de ese economicismo, se ha intentado también extender las explicaciones sociológicas al terreno del análisis jurídico y ha sido esta manera de aproximarse al contexto lo que brinda mayores estímulos para el establecimiento de nuevas relaciones conceptuales. De aquí que, si bien en muchos aspectos el análisis parte de la descripción de fenómenos ligados a la economía política, puedan derivarse secuencias analíticas de principal interés para los objetivos del estudio establecidas en otros espacios sociales.

En cuanto a los conceptos a los que se pretende dar forma, debe decirse que el objetivo es alcanzar definiciones operativas que permitan encarar nuevos enfoques analíticos y vías de estudio empírico reorientadas por el recuento pormenorizado, en la medida de lo posible, de las vicisitudes recorridas en el universo de estudio. No se trató, en este sentido, de inventar conceptos que, por otra parte, ya existían, sino de dotarlos de un contenido específico y suficiente para extender su utilidad posterior.

De las grandes obras que han servido de modelo para esta propuesta²³, ninguna ha compartido con ella la escala, los objetivos ni el universo de estudio y, en este sentido, la deuda intelectual contraída se limita a las formas y contenidos teóricos y epistemológicos (que son, con mucho, los más importantes, pero no necesariamente los únicos determinantes para el buen desarrollo de un estudio de estas características). En definitiva, si bien no se trata de una propuesta por completo original en lo metodológico, no se trata tampoco de una imitación de alguno de sus referentes intelectuales más directos, ni tampoco, en la medida en que se ha tenido conocimiento, existen perspectivas analíticas similares que hayan fijado su atención en el caso que sirve de sustrato empírico para las observaciones de alcance más amplio desarrolladas aquí.

a.2) Niveles de Abstracción y Determinación

La tensión permanente entre diferentes corrientes de pensamiento en lo que respecta al tratamiento epistemológico de un problema de investigación obliga a cualquier obra, por mínima y rudimentaria que sea, a tomar una posición apriorística respecto de esta cuestión. Desde el inicio, confrontando de manera fértil filosofía y ciencia aplicada, debe optarse en el modo general de tratamiento y exposición del problema, el análisis y las conclusiones. No se trata de determinar estados de una filosofía pura, nacida de la reflexión librada de toda interferencia observacional, o de una ciencia empírica carente de toda metafísica, estados que aquí se consideran simplemente imposibles, dado que todo pensamiento es simbólico y, en este sentido, material y abstracto. De lo que se trata es, en todo caso, de definir el *grado de abstracción* (o, como contraparte, el *grado de materialidad*²⁴) en el que se desenvuelven los contenidos argumentales y conceptuales. Si la elección de un estudio de caso conlleva una notable dosis de observación empírica, entonces, ello no supone restar importancia a otras alternativas sino, simplemente, la opción por la importancia contextual e histórica de un fenómeno.

Pero existen elementos que ostentan un carácter simbólico particularmente intenso en los que los niveles de abstracción y de concreción entran frecuentemente en pugna, lo cual deriva en

²³ Tres títulos y nombres son insoslayables: *El 18 brumario de Luís Bonaparte* [Marx, 1999], *La ética protestante y el espíritu del capitalismo* [Weber, 1994] y *El Suicidio* [Durkheim, 1989].

²⁴ Entendiendo esta distinción de manera metafórica más que práctica.

efectos sociales concretos. En este caso, dada la importancia de las cuestiones jurídico-políticas analizadas, el problema de los valores circulantes requiere de alguna aclaración para atender al modo en que se ha preferido comprender esta circulación, entendiendo por ésta a todos aquellos sistemas comunicativos de transferencias simbólicas participantes en procesos sociales concretos [Habermas, 1987].

Haciendo alguna abstracción de partida, puede suponerse un sistema ético cualquiera, una concepción del mundo instalada en una sociedad históricamente delimitada. Puede suponerse también, aunque en la práctica sea imposible hallar tal grado de hegemonía, que dicho sistema ético no tiene rivales ideológicos significativos. Puede suponerse, por último, que los contenidos morales derivados de este sistema ético han llegado a expresarse en forma explícita y sistemática²⁵, conformando un referente discursivo e institucional, en materia de prácticas morales, reconocible y predominante.

De la explicitación y sistematización de los contenidos morales, derivados de la concepción del mundo utilizada²⁶, se habrá derivado a su vez una serie de valores reconocibles, un conjunto de entidades, que por el momento serán meramente conceptuales, consideradas valiosas, por convicción o por imposición, en el seno de nuestra sociedad de referencia²⁷. Este inventario será a su vez la referencia obligada, desde el momento de su formulación, para la evaluación de toda práctica y conducta que afecte a esta sociedad, a sus instituciones o a sus integrantes. Como consecuencia, el catálogo obtenido se constituirá en el instrumento principal para la resolución de los conflictos que pudieran presentarse, el establecimiento de prioridades y el delineamiento de políticas, porque de él se derivarán las percepciones de lo valorado y lo desvalorado, lo justo y lo injusto, lo lícito y lo criminal [Habermas, 2000]. A partir de este momento, el contenido del catálogo dejará de tener un carácter meramente conceptual para pasar a formar parte integrante, operativa y necesaria del proceso de reproducción y mantenimiento de las relaciones sociales.

De aquí surge la posibilidad de que pueda asignarse a todo valor representado en un catálogo una serie más o menos indefinida de interpretaciones y aplicaciones posibles, lo cual significará que sus efectos sociales verificables no se encuentren representados por una única forma del valor, sino más bien por el conjunto de aplicaciones efectivas en todos los ámbitos

²⁵ Que los contenidos discursivos de tipo moral se derivan de la concepción del mundo predominante –o de las concepciones ideológicas rivales más significativas (problema que hemos intentado omitir aquí)– es una afirmación que puede requerir alguna aclaración: lo que en una sociedad y lo que cada individuo en ella considere como el carácter deontológico de las relaciones sociales, su “deber ser”, su forma perfecta de justicia, debe encontrarse directamente relacionado con la apreciación de lo que el mundo y la sociedad “son”, es decir, del modo en que son comprendidos ideológicamente, con completa independencia del grado de certeza o plausibilidad de los discursos de carácter ético involucrados [Soltonovich, 2003].

²⁶ “Concepción del mundo”, “Sistema ético” e “ideología”, son consideradas aquí como expresiones equivalentes pues, al no discriminarse los campos sociales a los que cada discurso se refiere –simplificando el concepto de sociedad– [Bourdieu, 2000; Rask Madsen, 2005], establecer diferencias entre estos conceptos resulta innecesario. No obstante, en cualquier análisis en donde la discriminación se encuentre realizada parecerá conveniente entender a cada uno de estos conceptos según su contexto cultural, axiológico o político, a los que hacen referencia respectivamente, aunque no en forma exclusiva.

²⁷ Esta descripción del concepto de valor no debe confundirse con la definición del concepto de derecho presente más arriba, pues el espacio común que comparten, esto es, el de ser productos axiológicos situados en procesos es la intersección única de sus espacios de acción relativos. Para el desarrollo de este apartado se ha seguido la concepción de Weber [1992] acerca de los usos sociales del valor en términos axiológicos.

institucionales. Este aspecto multiplicador de las formas de cada valor se complica aún más cuando deben entrar en consideración las relaciones entre los propios valores del catálogo.

La distancia existente entre la forma institucional de un valor cualquiera representado en un catálogo y las formas operativas del mismo, en forma interpretativa y aplicada, es decir, en su desarrollo y aplicación legal, supone la posibilidad de considerar que en el espacio discursivo ocupado por cada valor acontezcan variantes del mismo, delimitándose un ámbito en donde puede haber más de una dimensión del valor. Cada recorrido de interpretación y aplicación de un valor implica una multiplicación formal y operativa del mismo, pero es en el recorrido mismo de interpretación y aplicación en donde interesa aquí fijar la atención, pues este recorrido permite apreciar y establecer la distinción entre dos dimensiones diferentes y reconocibles de un valor: la *dimensión abstracta* y la *dimensión determinada*.

La noción de *dimensión*, en el sentido metodológico de las extensiones progresivas, escalares o subjetivas que puede desarrollar una variable, es útil porque se requiere cierta precisión terminológica a los efectos de no confundir los conceptos, pues no interesa tanto, en este contexto, conocer la “cualidad” de un valor cualquiera, calificándolo como “abstracto” o “concreto” de acuerdo a su “naturaleza” presunta, sino reconocer el grado y el alcance de las determinaciones que se agregan en el *uso social del valor*, la funcionalidad integradora, social y sistémica, que ostenta en su existencia efectiva [Sellitz, Wrightsman y Cook, 1980: 543].

Es posible reconocer así que un valor que se presenta en su formulación más general, en la forma preliminar del catálogo, aún cuando se encuentre perfectamente descrito en términos conceptuales carece todavía de las determinaciones que lo constituirán en una entidad operativa a los efectos de cumplir funciones prácticas (lo que en términos de derechos positivos se correspondería con el desarrollo legal de las normas básicas de una sociedad compleja). Esta es la *dimensión abstracta* del valor, una instancia en la que su importancia y preeminencia ideológica son fácilmente reconocibles, y que roza la perfección de las formas puras. Por supuesto, esto está muy lejos de implicar que el valor se encuentra libre de toda posibilidad de relativización. Por el contrario, sólo lo registra en tanto dimensión, es decir, en tanto elemento de una relación con otras dimensiones del mismo concepto. Las diferencias históricas, sociales y culturales determinarán probablemente que, en última instancia, no exista tal forma pura en un sentido universal y definitivo, dado que ni siquiera existe para un ámbito social específico, por bien ordenado que se presente, pues incluso en él la historia no dejará de introducir situaciones que obliguen a re-evaluar las relaciones entre los valores existentes y defendidos [Bobbio, 1992].

Por otra parte, es posible reconocer siempre alguna forma ya determinada de un valor –pues si no afecta a las relaciones sociales existentes difícilmente podrá un concepto cualquiera ser considerado una entidad valiosa–, forma que surge de un recorrido más o menos largo de interpretaciones y aplicaciones. Esta es la *dimensión determinada* del valor. Significativamente, esta dimensión precede en términos genéticos a la dimensión abstracta, porque ésta última es el resultado de un proceso ideológico–discursivo, mientras que la primera es un resultado directo de la praxis social, que puede muy bien prescindir de cualquier concepto de carácter general y universal para su desarrollo. La realización de un catálogo de valores tendiente a su interpretación y aplicación no es sino una circunstancia histórica y es el resultado de un proceso histórico precedente que no excluye, ni puede excluir, el pasaje de la praxis a la ideología

política²⁸. Por su parte, la identificación de las dimensiones es asimismo el resultado de un proceso analítico y no estrictamente descriptivo.

La identificación de las dimensiones de un valor abre la posibilidad de reconocer el espacio específico a partir del cual el valor debe ser interpretado para su análisis²⁹, resolviéndose algunas de las confusiones más frecuentes, por sus efectos concretos, en torno a la importancia y las consecuencias de la aplicación legal de un valor. Por otro lado, es factible que la distinción haga visibles problemas en la relación entre los valores y, más probablemente, que genere una mayor transparencia en la auténtica significación y utilización social de los valores.

Mientras se contempla al valor en su forma abstracta, carente de relación con otros conceptos y alejado de su uso concreto para la regulación de determinadas situaciones sociales, resulta incluso difícil establecer prioridades en términos estrictamente axiológicos: “Vida”, “Libertad”, “Igualdad” u otros conceptos –en un sistema ético determinado– pueden aparecer como principios tan intrínsecamente *buenos*, valorables, deseables y defendibles que todo intento de ordenación categórico puede resultar traumático, dado que implica relativizar lo que es, en principio, absoluto. Ocurre que, en cuanto se procura ordenarlos, los conceptos comienzan a relacionarse entre sí, es decir, comienzan a mostrar alguna de sus formas concretas, determinadas, en este caso, por la posición en el catálogo en que pretenda situarse a cada uno (aunque más frecuentemente, y esto importa ya en términos sociológicos, la determinación provenga de la praxis social predominante). Cualquier forma concreta de un valor, por poco determinada que se encuentre, comenzará ya a mostrar un fin y una utilidad práctica, y la razón de ello es bien simple: ningún concepto alcanzará el grado de valor axial si no tiene una utilidad social inmediata. Dicho de otro modo: la forma del valor determinante en las prácticas sociales es la forma concreta aplicada y no la abstracta.

No obstante, suelen producirse confusiones de profundas consecuencias ideológicas y sociales: a menudo se pretende reconducir toda reflexión sobre un valor respecto de su forma abstracta³⁰, siendo que en esta forma resulta prácticamente imposible rebatir argumentaciones acerca de su utilidad. Una segunda confusión habitual y peligrosa es la de pretender asignar a la forma concreta de un valor cualquiera el carácter absoluto de su forma abstracta, de tal modo que un aspecto determinado del valor “Libertad” se convierta en “La” libertad, omitiendo los efectos sobre las formas concretas de otros valores e incluso sobre otras formas determinadas del mismo valor. De este modo, aún en un catálogo de valores que alcanzará efectivamente el grado de “universal” –frente a la desaparición de todo otro catálogo– la posibilidad de multiplicar las formas concretas de un valor cualquiera, y por lo tanto de aplicar a cada valor en forma más o menos diferente, limitaría inmediatamente dicho carácter universal.

La dimensión determinada del valor es, con mucho, el aspecto más importante del mismo en términos de un análisis histórico pues, en todas las variantes que pueda adoptar, constituirá el eje discursivo de las prácticas que afectarán de manera efectiva a los integrantes de una relación social. De otra forma, de poco sirve que se defienda un valor en su dimensión abstracta si no se

²⁸ Comenzar aquí por el camino inverso, en tanto estrategia expositiva, muestra también como es posible realizar la inversión simbólica que puede, eventualmente, transferirse en términos ideológicos de realidad.

²⁹ Espacio por completo diferente al de su interpretación para la aplicación.

³⁰ Esto incluye a valores institucionales o procedimentales como “Democracia”, “Diálogo” o “Paz Social”, que se declaran muy fácilmente en forma abstracta, pero que son difíciles de desarrollar prácticamente sin incurrir en numerosas incongruencias o sin provocar importantes conflictos de intereses.

desarrollan las acciones tendientes a resolver los problemas que se plantean en torno a su dimensión determinada; del mismo modo, de poco sirve que un colectivo humano se plantee defender un valor en forma abstracta, si en la práctica sus actividades tienden a privilegiar otros valores que terminen por anular en alguna medida una de las formas concretas en la dimensión determinada de dicho valor. Por su parte, dado que la distinción entre las dimensiones del valor no suele ser realizada, es frecuente que discursos que tienden a defender posiciones sociales y valores particulares hagan uso de la dimensión abstracta de los valores para su defensa. Por todo ello, en este trabajo se procura trabajar con las dimensiones concretas de los valores reconocibles, incluso cuando se trabaja al nivel de las normas básicas de organización del ordenamiento jurídico.

Pero si bien en el caso estudiado no es difícil constatar periódicamente que existen intereses específicos detrás de aquella confusión, sea ésta conciente o no, también en materia de filosofía política se repite con frecuencia el olvido de los contextos en los que la forma concreta del valor es preponderante. Las tendencias filosóficas que relegan la historia en favor de un formalismo racional extendido rara vez reconsideran sus axiomas a la luz de las circunstancias que hacen que los valores asuman una forma concreta, instalándose como atributos y herramientas de intereses particulares. El resultado es que, partiendo de principios bien seleccionados y a través de mecanismos válidos de razonamiento se llega a conclusiones parciales relativas a un valor cualquiera, con la circunstancia agravante de que dichas conclusiones, en virtud de los axiomas y el método seguido, se presentarán casi siempre como correctas y, lo que sin duda es peor, universales o, al menos, universalizables.

Particularmente sensible, en relación con esto, es la cuestión relativa al establecimiento de derechos fundamentales, basados en los más importantes de los valores occidentales contemporáneos [Prieto Sanchíz, 1990; Peces barba, 1991; Ansuátegui Roig, 2000; Barranco Avilés, 2000]. El carácter universal de los derechos humanos se ve afectado no sólo por la posible falta de auténtico alcance universal de los resultados obtenidos con su proclamación, y no sólo porque en su selección pueda haberse llevado adelante una política de derechos de tipo etnocentrista o clasista. También el catálogo inicial de valores que constituirán los principales derechos asignados a cada individuo perteneciente a la humanidad ha tenido en su base valores que, considerados según su dimensión abstracta, portaban determinaciones que los conformaban como formas concretas de cada valor, situación agravada por la constante reinterpretación y aplicación desigual de las normas relativas a estos derechos.

El resultado de este hecho puede resultar desconcertante: un derecho de máxima categoría – resultante de un valor de igual grado–, puede encontrarse en la paradójica situación de ser asegurado pero no garantizado ni protegido por ninguna política efectiva (la abundancia discursiva y la escasez práctica, como se verá, es en este aspecto desconcertante en la constitución y en la vida política argentina). La desprotección no es resultado únicamente de las distancias que, por la mediatización del estado y el modo de organización de las sociedades humanas, alejan a las personas de la satisfacción de sus derechos. En muchos casos, la razón última de la desprotección es el conflicto entre valores superiores, considerados sólo según su dimensión abstracta, y valores supuestamente inferiores, pero que se encuentran sumamente protegidos en sus formas concretas. Así, por ejemplo, un individuo puede estar de acuerdo en que el valor “Vida” es superior al valor “Propiedad”, no obstante lo cual puede negarse a compartir parte de su propiedad en beneficio de otro que la necesite para subsistir y, lo que es

sin duda más importante, no será castigado por ello, ni tan siquiera repudiado³¹. En otro caso, un intelectual puede proclamarse campeón de la Igualdad entre los seres humanos, al mismo tiempo que defiende su prestigio, unidad de medida cuantificada en logros intelectuales, títulos, distinciones y, por ende, discriminatoria frente a otros intelectuales. En estos dos ejemplos, las formas concretas de los valores “Prestigio” y “Propiedad” pueden llegar a predominar frente a la dimensión abstracta de valores superiores, en abstracto, como “Igualdad” y “Vida”.

No obstante estos “accidentes”, las normas de máxima categoría de una nación pueden respetar estrictamente la escala de valores, ya sea en la forma de una constitución o de una jurisprudencia más amplia y hasta de carácter consuetudinario, sin que aparezca como una incongruencia legal el beneficio de valores inferiores. El mecanismo que permite este aparente falseamiento de la escala de valores es, precisamente, que los valores superiores son mantenidos en un nivel abstracto para buena parte del sistema jurídico vigente, siendo tenidos en consideración sólo cuando se llega a una instancia extrema de colisión de intereses, mientras que en los usos sociales y en las normas utilizadas más frecuentemente para la resolución de conflictos es la defensa de formas concretas de valores inferiores lo que predomina, lo cual se consigue manteniendo a los valores superiores “alejados”, es decir, retenidos en su dimensión abstracta, inaplicable precisamente por ser una forma indeterminada del valor y por ello alejada de las prácticas sociales inmediatas. De esta forma, puede concluirse que la distinción entre las dimensiones de los valores y sus consecuencias en lo que a la defensa –y al diseño– de los derechos se refiere es una cuestión digna de ser estudiada. No obstante, ello excede en mucho las posibilidades del presente estudio, para el que se acentuará el estado de las dimensiones concretas de la praxis social.

Uno de los principales problemas que surgen de confundir las dimensiones determinadas de un valor con su dimensión abstracta puede verse con bastante claridad en el desarrollo de los discursos que giran en torno a la definición de los derechos, de su concepto general y de los mecanismos que tienden a su fundamentación³², es decir, a su legitimación. Este problema puede definirse como la dispersión de la dimensión abstracta de los valores sobre las instituciones sociales que los implementan, lo cual implica una serie de inconvenientes empíricos. Pues una vez que queda catectizada³³ la superficie de instituciones genéricas como la “democracia” o el “estado de derecho” con la sustancia abstracta de los derechos derivados de estos valores en su forma no determinada, estas mismas instituciones pasan a ser consideradas según su forma abstracta, es decir, según la definición ideológicamente orientada que de ellos se dé, resultando así inmunes a la crítica desde la investigación empírica. Al ser abstraídos de su contexto histórico, las propias instituciones se ven aisladas del entorno y rebaten con bastante

³¹ Tal es el caso de la humanidad en su conjunto hoy en día, pues a pesar de la DUDH, se produce alimentos suficientes para alimentar a toda la humanidad (lo cual redundaría positivamente en la protección del valor “Vida”), no obstante lo cual, según datos oficiales, más de 9 millones de personas fallecen al año por causas relacionadas con la desnutrición. El caso argentino es también altamente significativo en este sentido.

³² Cuando se habla de “fundamentación”, se entiende por esto una serie de mediaciones discursivas que tienden a justificar en términos argumentales –ligados íntimamente con una concepción genérica y algo difusa de lo que se comprende por “racionalidad”– por diversos mecanismos el universo moral comprendido por la articulación de una serie de valores considerados universales y que de manera poco firme se enraízan en los derechos humanos, o en su expresión positiva.

³³ “*La catexis hace que cierta energía psíquica se halle unida a una representación o grupo de representaciones*” [Laplanche-Pontalis, 1981: 49]

facilidad las críticas, pues han sido colocadas por el discurso en lugares ajenos a la contrastación empírica.

Este recurso es utilizado con frecuencia cuando se presentan frente a los modelos establecidos de derecho, democracia o estado de derecho, los males sociales, los conflictos y las desgracias que no se evitan o solucionan en la práctica social efectiva. Es decir que, por mucho que falle la realidad, los modelos permanecen incorruptibles. Sobra decir que esto impide que se incorpore, desde esta perspectiva filosófica, una larga serie de problemas a la comprensión y análisis de los fenómenos sociales relacionados con estos conceptos: corrupción, explotación, opresión, dominación, expoliación, lucha de clases no son conceptos que suelen aparecer en los análisis formales de los derechos, la democracia o el estado de derecho, precisamente porque no se encuentran incorporados en los modelos formales, desarrollados a partir de la dimensión abstracta de los valores [Mouffe, 1999]. A la *catexis* de las instituciones y de los valores en su dimensión abstracta le corresponde así una *contracatexis* defensiva de las mismas.

Pero cuando los problemas sociales, precisamente, los objetivos últimos de la investigación –y el derecho como disciplina no puede abstenerse de sostener este debate, porque le incumbe directamente–, no queda más remedio que enfrentar a los valores, los derechos y las instituciones en sus formas concretas, deshaciendo los vínculos inmanentes, porque así se convierten en objetos legítimos de la contrastación empírica de sus circunstancias.

El formalismo conceptual tiende a convertir a los conceptos que define en cuestiones invariables, siendo que lo son sólo en la dimensión abstracta, mientras que en los contextos específicos en los que desarrollan su actividad real tienen un muy alto grado de variabilidad, labilidad e, incluso, debilidad. Las prácticas dudosamente legales “toleradas” –incluso para dispositivos propios del aparato del estado–, los “vacíos legales”, la interpretación judicial, la limitación de la soberanía democrática –mediante la acción de los tribunales constitucionales, pero también mediante los “consensos” y los “acuerdos” políticos– y, como veremos, los “daños estructurales”, son problemas que escapan a la comprensión de muchos modelos formales, porque la respuesta precisaría, justamente, revisar los propios aspectos formales de los modelos, su carácter abstracto, y no los contenidos de esos mismos arquetipos.

Pero nada –o muy poco– de ello es posible cuando la interpretación se da partiendo del extremo opuesto, es decir, desde la observación e interpretación de esos mismos problemas básicos, pues en algún momento del análisis se encontrarán las causas de estos problemas con las estructuras institucionales que no les dan respuesta. Pero no se encontrarán ya con la definición abstracta de estas instituciones, sino con su actividad concreta, que desliza en la realidad el efecto de los valores en sus formas determinadas y en las instituciones históricamente situadas. Una vez en este campo, las definiciones arquetípicas tienden a perder su capacidad operativa –aunque nunca del todo, pues parten de una descripción coherente aunque idealizada de un estado de cosas–, de modo que debe recurrirse a conceptos que comprendan con mayor precisión –y también con mayor extensión– las características particulares de las entidades estudiadas.

Despojadas de su identidad formal, las instituciones se debilitan, pierden su estado inmanente, pero al mismo tiempo se ven enriquecidas por la enorme variabilidad de las situaciones concretas [Foucault, 1998]. Esta variabilidad, que suma determinaciones que vuelven más específicas a las observaciones mientras las alejan de los discursos genéricos, supone también un problema para el análisis teórico, pues las propias teorías suelen apoyarse en conceptos

genéricos que pueden no encajar bien en una situación específica. Pero esta dificultad es algo que, al mismo tiempo que debe reconocerse, debe enfrentarse para conseguir instrumentos más sólidos para evaluar y analizar a las instituciones sociales y a sus efectos concretos.

Es necesario advertir que la dimensión abstracta de los valores –y otras instituciones– cumple un importante papel en el desarrollo discursivo sobre los derechos, pues constituyen una parte esencial de su “capital simbólico” [Bourdieu, 2000]. Es, de hecho, un aspecto de gran importancia en el desenvolvimiento político de los mismos, pues forman parte principal de los discursos de legitimación que son hegemónicos en buena parte de las sociedades contemporáneas, que basan en los derechos buena parte de las pretensiones de validez de sus instituciones jurídico-políticas [Habermas, 2000]. Pero mientras que los conceptos en su dimensión abstracta son los encargados de dar entidad moral a muchas acciones de gobierno, judiciales o administrativas, en la práctica cotidiana son los valores en sus dimensiones determinadas (lo cual incluye la dimensión determinada por la práctica jurisprudencial) los que guían las prácticas de los actores sociales que concurren en las interacciones sociales de todo tipo. A cada valor axial abstracto puede oponérsele un conjunto de situaciones en donde sus opuestos son desplegados, incluso en forma justificada por los propios poderes públicos, situación en la cual la relevancia práctica de algunos “valores” no considerados como tales en los catálogos resultan ser determinantes en la vida colectiva: competencia, egoísmo, represión, censura, subordinación, son algunos ejemplos que pueden observarse en todos los planos del quehacer y el devenir social. Dicho de otra manera: las formas determinadas de los valores, estructuradas en torno a instituciones sociales operativas, son las que en cada instancia de la integración y la interacción social definen las vías de acción, configurando un universo de acciones de acuerdo a valores (o a fines predeterminados por una determinada forma de uno o más valores). Además, dicho universo no es modo alguno pacífico, sino que se producen conflictos y desencuentros que desmienten la uniformidad moral y la extensión universal de los valores en su forma abstracta.

Estas consideraciones son igualmente aplicables a instituciones más amplias y complejas que los propios derechos. De este modo, se trata de desarrollar desde el contexto mismo las dimensiones determinadas que concurren en situaciones sociales críticas para localizar allí el alcance efectivo de estas instituciones y, sobre todo, de canalizar las dudas generadas por las limitaciones para captar problemas importantes. Ahora bien, una vez dispuestas las dimensiones de los valores, debe atenderse a la manera en que su concreción se verifica en la esfera jurídica institucionalizada, es decir, a la manera en que llegan a convertirse en derechos positivos, y de qué forma estos derechos pasan a ser parte de un sistema efectivo de realización social.

Hay que destacar, en primer lugar, el *espacio social concreto* en que se resuelve la tensión analítica entre la dimensión abstracta y la determinada, teniendo en cuenta que es siempre ésta última la que tendrá auténticos efectos históricos en el espacio institucional delimitado por las prácticas jurídicas del estado. Por otra parte, dicha tensión queda frecuentemente oculta por dos circunstancias: la primera de ellas, en lo que se refiere a los valores que integran y constituyen el sistema jurídico, tiene a su vez dos sub-dimensiones, una dinámica y otra estática. La sub-dimensión dinámica se refiere a la incorporación tácita de valores que lo son sólo en términos de mejor funcionamiento del sistema jurídico, son valores procedimentales que no se encuentran registrados en ningún catálogo de intencionalidad jurídica, sino que sólo sirven a que no se produzcan paradojas y contrasentidos entre los valores “materiales” a los efectos de

que el sistema pueda producir siempre al menos una respuesta jurídicamente legítima, lo cual equivale a impedir que el sistema llegue a un techo de legitimidad, a partir del cual las partes en disputa resuelvan en otro campo sus desavenencias. En otras palabras, el sistema de dominación burocrático-legal exige que sea siempre el sistema institucional la última instancia de resolución de los conflictos que se le presentan, todo ello sin importar el grado de complejidad que tenga el propio sistema, pues eso siempre es resultado de necesidades funcionales. La sub-dimensión estática ha recibido una mayor atención por parte de los constitucionalistas y la filosofía del derecho, pero es ciertamente menos determinante en relación con el problema que se analiza aquí. La organización racional de los sistemas jurídicos, obliga sin embargo a adoptar una perspectiva que excluye la observación de ambas consideraciones de los valores: desde el punto de vista filosófico, todos los valores en un sistema racional son a la vez perfectamente definidos en sí mismos y su desarrollo se resuelve también perfectamente lógico en el desarrollo de las operaciones teóricas; desde el punto de vista constitucional, todos los valores avanzan hacia su construcción como derechos y resoluciones como si fueran siempre concretos, como si no sufrieran transformación alguna en su momento de aplicación práctica [Kelsen, 1981; Hart, 1988; Dworkin, 1988]. La segunda circunstancia que contribuye a ocultar la tensión entre la dimensión abstracta y la determinada está circunscripta por la realidad social misma, pues no es en la esfera jurídica en la que se resuelven la mayor parte de las fricciones presentes en el sistema social: los valores encuentran buena parte de su determinación concreta en las prácticas sociales de carácter consuetudinario que escapan al control del sistema jurídico, en parte porque el propio sistema se encuentra atravesado por estos mismos valores concretos y en parte porque un sistema jurídico que intentara resolver todos los conflictos sociales resultaría insoportablemente caro para cualquier sociedad.

Teniendo en cuenta estos dos elementos de ocultación debe distinguirse el espacio social que ocupa la determinación de los valores en la esfera jurídica. La posibilidad de imponer sanciones y de dirimir conflictos en forma legítima e incontestable, amparándose en el monopolio legitimado de la fuerza pública coloca al sistema judicial en un sitio privilegiado para la perspectiva sociológica, pues el sistema se convierte en la última defensa de los mecanismos de integración social. Y ello a su vez lleva a descubrir la manera en que se define en el sistema jurídico (y para el sistema jurídico en tanto última instancia) la determinación de los valores: éstos se determinan según las necesidades concretas de los mecanismos de integración social que minimicen la resistencia social al propio sistema de dominación burocrático-legal. También la determinación, la concreción, de los valores en otras esferas de la sociedad se encuentra delimitada por el contexto de integración y cooperación y ligado, por ende, a la distribución real del poder social. Es en el ámbito comunicacional concreto, en el que se consigue coordinar las acciones que hacen a la cooperación social en donde la regulación con fines específicos de cualquier índole, hacen de los valores una parte sustancial de la integración y la interacción. El ajuste de los valores a las necesidades de integración y cooperación coordinada es tan acusado que incluso al desarrollar los valores abstractos, generales, procedimentales o constitucionales el legislador debe tener en cuenta los espacios específicos de integración social. Otro tanto ocurre con la aplicación de esta concreción de los valores en las resoluciones judiciales y en la interpretación por parte del juez de los textos legales de cualquier rango, incluyendo aquí la jurisprudencia. De hecho, en los sistemas judiciales en los que la experiencia jurisprudencial es tomada muy en cuenta, es perfectamente claro que los jueces que utilizan sentencias anteriores no lo hacen porque confían más en el juicio de otros jueces que en el propio, sino porque están observando de qué manera esos jueces consideraron en cada caso el contexto de integración

social para resolver conflictos y establecer las sanciones pertinentes, en caso de que proceda hacerse así [Hart, 1988; Dworkin, 1988]. En la vía judicial ordinaria, la aplicación contextualizada de los valores se verifica también en la existencia de circunstancias agravantes o atenuantes, que sirven a las decisiones judiciales desde el momento en que contribuyen a verificar el campo concreto de aplicación de los valores y las normas menos determinadas. El viejo problema de la “creación judicial” por parte de los jueces, es decir, si éstos al dictar sentencia generan o no normas específicas (lo cual implicaría problemas procesales y hasta lógicos), encuentra alguna respuesta: más que generar una norma específica para cada caso, al juez le corresponde decidir cómo se determina para cada caso el conjunto de normas y valores aplicables. Por eso, aun en los sistemas judiciales más rígidos y piramidales al juez le cabe todavía una importante porción de interpretación y poder: si no los tuviera, resultaría imposible tomar decisiones legítimas en el ámbito de sociedades complejas, en donde al desconocimiento personalizado del sistema respecto de los individuos u organizaciones que debe procesar se suma un abanico de posibilidades procesales que ningún conjunto acabado de normas podría abarcar sin quebrar los límites de sus propios principios de legitimación. En sociedades complejas, el juez debe adaptar el sistema para cada caso particular, lo cual implica comprender la determinación de los valores abstractos catalogados en función de las necesidades específicas de integración y cooperación que se presente en cada caso específico [Ferrajoli, 1999a]. Asimismo, el legislador ordinario, al emitir una ley que, en principio, no debe contradecir no sólo a la constitución, sino tampoco, en la medida de lo posible, a los códigos generales de cada área de aplicación de la justicia, legisla teniendo en consideración las necesidades del contexto que lo rodea. Si no fuera así, podría decirse que la acción del legislador ordinario es inútil, ya que, si todo lo necesario se encuentra en la constitución (o leyes básicas del estado, o la forma que adopten las normas superiores del sistema) y en los códigos procedimentales conexos, no sería necesaria la continua laboriosidad del parlamento para emitir una legislación capaz de adaptar, por ejemplo, los valores abstractos a las decisiones inmediatas y políticamente orientadas de integración y cooperación. Al mismo tiempo, dado que el sistema es, además de normativamente piramidal, institucionalmente jerárquico, en el sentido de que siempre existe una instancia última que decide acerca de la validez de la legislación vigente y su aplicación [Kelsen, 1981] (en Argentina este lugar lo ocupa la Corte Suprema de Justicia, que también actúa como última instancia en términos de validez constitucional) una norma no es ilegítima si estas últimas instancias no lo declaran así. Estos condicionamientos concretos tendrán en el caso estudiado una importancia superlativa.

Porque en el caso argentino las leyes más debatidas y controvertidas pudieron ser avaladas precisamente porque la corte suprema, tal como lo expresara el ex presidente Carlos Menem, ha sido muy a menudo un ámbito de poder político más que judicial, y su sumisión al poder ejecutivo, exceptuando los últimos tiempos de la gestión menemista y los choques con jueces de instancias inferiores y poderes políticos durante la crisis de 2000 a 2002, que determinó un cambio importante en la composición de este cuerpo colegiado, permitió que leyes de dudosa adecuación al sistema básico de valores fueran declaradas constitucionales. La práctica política hace a menudo, entonces, que la racionalidad supuesta para el sistema normativo se quiebre precisamente en la colisión de sus extremos: el texto constitucional por un lado y las decisiones irrevocables de la corte suprema por otro. Esta condición práctica de la vida institucional es fundamental para comprender cómo algunas leyes que restringieron severamente algunos de los más claros e importantes valores constitucionalmente sancionados, cuya alteración causaba importantes efectos estructurales y daños profundos en amplios sectores de la población no hallaron, gracias a las mayorías parlamentarias conjugadas con la sumisión judicial al poder

político, ningún tipo de obstáculo judicial para la aplicación de unos valores concretos por completo diferentes y, sin embargo, legítimos en función de los procedimientos formales de la democracia.

a.3) Predominio de la perspectiva empirista y externa para el análisis

La construcción de modelos formales para la interpretación y manipulación intelectual de fenómenos sociales o naturales dista mucho de ser exclusiva de la filosofía del derecho, y ha prestado indudables beneficios para el desarrollo de casi todas las ciencias. Básicamente, todo modelo consiste en un primer momento de abstracción de algunas circunstancias relativas al fenómeno tratado y a una reconstrucción posterior, la construcción del modelo propiamente dicho, sometida a estrictas condiciones de conformación que tienden a asegurar la fiabilidad de las observaciones que se desarrollen en torno al modelo. Incluso es posible, en algunos casos extremos pero sumamente significativos, que los fenómenos sean estudiados a partir de los modelos más abstractos de que se dispone, es decir, casi exclusivamente por modelos matemáticos o lógicos. Los modelos han contribuido y contribuyen, en este sentido, a ampliar las posibilidades de observación en aquellos casos en que la misma se ve dificultada por el entorno del fenómeno, y han permitido en numerosas oportunidades un nuevo y más controlado tipo de relación con los propios fenómenos. El amplio alcance de los modelos como marco de resolución de problemas ha justificado ampliamente su proliferación y aplicación en todos los campos de estudio.

Pero incluso con los modelos más sofisticados se corren dos riesgos sucesivos y relacionados que debilitan la potencia explicativa de este procedimiento: por una parte, el riesgo de recortar mediante la abstracción elementos fundamentales que luego quedarán excluidos del modelo en sí [Herrera Flores, 2000a y 2000b]; por otra parte, el riesgo de negar este mecanismo de abstracción previo, confundiendo el modelo del fenómeno estudiado con el fenómeno en sí mismo, lo cual redundaría en una virtual invisibilización de algunas circunstancias que pueden ser determinantes [Herrera Flores, 2000a]. En cuanto al primer problema, es cierto que el propio ejercicio de abstracción no es inocente: las características que se decide recortar o preservar de los fenómenos son elegidas porque existe un ambiente discursivo previo, signado en forma ética e ideológica, que las convierte en accesorias o en necesarias, mientras que el modelo, por su naturaleza simplificada, tiende a constituirse sólo con estas últimas categorías, consideradas sustantivas a las que se agregan principios axiomáticos para cerrar los límites del modelo [Mandelbrot, 1988]. El marco teórico que se utiliza para la observación supone también, de esta manera, la posibilidad de incapacitar la visión de aspectos determinados. En cuanto al segundo problema, una vez que se ha asumido un modelo y se lo confunde discursivamente con el fenómeno en sí, la resistencia de su estructura –construida, como hemos dicho, en torno a principios conceptuales y procedimentales estrictos que garantizan su solidez– lo vuelve casi impermeable a la admisión de problemas no admitidos por las determinaciones que lo han constituido [Asís, 1999]. Cualquier planteamiento no contemplado en su sistema de premisas se vuelve así accesorio o coyuntural. Dicho de otra forma: las premisas que sostienen la formación del modelo, que en tanto proposiciones pueden ser negadas o afirmadas, se convierten en axiomas, cuya negación es imposible en el ámbito del modelo formal elevado a la categoría de fenómeno real [Herrera flores, 2000b].

La única forma de solventar este problema constitutivo de los modelos formales es retornar periódicamente al momento en que se han seleccionado sus características determinantes (esas que se han convertido en axiomas) y comprobar si continúan siendo determinantes, si no deben agregárseles otras, o si no deben ser redefinidas. El cambio sólo puede ocurrir, por otra parte, si el marco teórico, ético o ideológico de partida es sometido también a examen. En definitiva, sólo mediante un ejercicio constante de la crítica pueden los modelos mantenerse como instrumentos explicativos fiables. En última instancia, la validez de un modelo solamente se mantendrá en la medida en que puedan seguir siendo falseadas sus premisas, pues en cuanto se suprima la posibilidad de la crítica éstas se convertirán en axiomas [Popper, 1962 y 1992].

Este es un problema muy importante en el estudio de aquellos fenómenos que son en sí mismos históricos, y que son además constantemente cruzados por circunstancias que, siendo coyunturales en un momento, pueden volverse estructurales en otros [Fariñas, 1997]. En esta categoría caen irremediamente todos los fenómenos sociales que puedan analizarse, partiendo de la premisa teórica que postula el constante cambio de las situaciones sociales, particularmente en el ámbito de las sociedades modernas. La constitución de modelos que, partiendo de premisas de tipo lógico, categorial o moral, aseguren una entidad determinada y universal para los fenómenos sociales, mientras no sean sometidos a una crítica básica –básica en el sentido de replantear las propias bases del modelo teórico– caen inevitablemente en una situación de estancamiento. Esto ocurre porque el modelo, al igual que un modelo a escala de un velero, no admite que se alteren ni las partes que lo constituyen ni tampoco –y esto es importante– las reglas que determinan las relaciones (de proporción o de interacción) entre estas partes, pues son éstas las que garantizan su estabilidad, pureza y perfección.

Queda también un tercer riesgo en la construcción de modelos que resulta particularmente importante en aquellos fenómenos que se constituyen en relación con otros de índole moral [Barranco Avilés, 2000]. Esto supone que, inmediatamente, la distinción entre los diferentes comportamientos sociales en términos de “correcto” e “incorrecto” pugnan por pasar a formar parte integrante de los modelos, de tal modo que una forma particular de concepción moral induce una *catexis* en el mecanismo de interpretación de la realidad, de modo tal que la realidad misma queda preformada y predicha por el modelo [Laplanche y Pontalis, 1981; Austin, 1962]. Al mismo tiempo, las convicciones morales tienden a garantizar esta forma particular de comprensión de la realidad, de tal modo que, todavía más que en otros modelos, las premisas tenderán a convertirse en axiomas y garantizarán su presencia en el modelo formal negando el procedimiento para la transformación del modelo, es decir, inhabilitando la crítica a los axiomas del modelo, permitiendo solamente el análisis de sus circunstancias externas. La principal muestra de esta tensión se da entre la defensa irrestricta de ciertos “derechos fundamentales” frente a la “regla de las mayorías”, principio procedimental básico de la democracia [Arblaster, 1992; VV.AA., 1992].

La filosofía actual en torno al problema de los derechos no escapa a esta limitación cognitiva y crítica, pues es todavía predominante la perspectiva analítica que compone y recompone modelos que no sólo intentan explicar el funcionamiento de los derechos en las sociedades actuales, sino que termina por definir (o conceptualizar) a los derechos de acuerdo a las categorías axiomáticas de los modelos con los que trabajan, prestando escasa atención intelectual a otros problemas y factores, lo cual de ninguna manera implica su negación, pero si su alejamiento del núcleo de las discusiones en torno a la naturaleza de los derechos como fenómeno social y, en definitiva, limita las posibilidades de componerlos de acuerdo a otro tipo

de determinaciones capaces de comprender el fenómeno. Al mismo tiempo, la posibilidad de fundamentar moralmente un cierto tipo de derechos (pues su fundamentación ética ya está dada por el modelo) o un catálogo de los mismos, se remite precisamente al modelo que actúa como estructura determinante del conocimiento relativo a los derechos. Existe una circularidad en los dispositivos de este género, que sólo un análisis sistemático de los discursos hace visible. Si el concepto de derechos que emana de un modelo incluye, por el modo de construcción del propio modelo en relación con la instalación operativa de ciertos axiomas, un conjunto de valores inextirpables del propio concepto, ello redundará en un modo genérico de fundamentación general que omite y oblitera la crítica y que, una vez instalado el modelo, cierra la posibilidad de incorporar nuevas determinaciones al modelo constituido, toda crítica general al fenómeno de los derechos se transformará automáticamente en una cuestión circunstancial, transitoria o coyuntural, ajena al “auténtico ser” de las cosas que, en consecuencia, siempre que encuentren dificultades deberían retrotraerse al momento anterior de “realidad” que es únicamente el espacio asignado por el modelo a los fenómenos jurídicos a los que hace referencia, espacios de significación abstracta que no pueden retraducirse al análisis de fenómenos concretos sin falsear el análisis.

Hay una cuestión en relación con la filosofía del derecho que no puede olvidarse en esta perspectiva, y es que los discursos jurídicos tienden, mediante su invocación institucional, a tener una cierta capacidad performativa [Austin, 1962] al menos en su aspecto de “discursos de legitimación” [Beetham, 1991; Habermas, 1991 y 2000]. A través de esta propiedad, incluso el discurso más minimalista y formal puede llegar a parecer “arraigado” en la realidad, a través, principalmente, de la acción legislativa. Por otra parte, de ninguna manera debe entenderse que la debilidad técnica que supone la incontrastabilidad de los discursos formales suponga a su vez debilidad conceptual alguna. Muy por el contrario, el discurso formal suele ser mucho más sólido que el análisis empírico de las determinaciones, precisamente porque no depende de variables y co-variables, sino de conceptos fijos y de valores empotrados en una estructura discursiva estática [Selltiz, Wrightsman y Cook, 1980]. Dicho de otra forma, todo discurso no formalizado debe dar cuenta de una multitud de cuestiones dinámicas que entorpecen la posibilidad de establecer constantes universales, aunque se encuentre tratando con cuestiones empíricamente más cercanas a la investigación. Al mismo tiempo, los discursos formales suelen ser también capaces de analizar y dar respuestas a los problemas de ciertos aspectos empíricos, pero siempre dentro de los límites impuestos por el propio modelo. Un tratado legal, un catálogo de derechos e incluso una situación política, pueden muy bien ser objetos de estudio de cualquier discurso formal y abstracto, pero la respuesta quedará también ceñida a los límites impuestos por el sistema formal, pues cualquier trasgresión romperá inevitablemente el marco del sistema.

Las ciencias sociales en general son también campos en donde la construcción de modelos juega un papel importante, con la diferencia de que prácticamente ninguna corriente se ha decidido a abandonar el contraste empírico de manera definitiva. Pero incluso una tendencia tan “constructiva” como la formación de tipos ideales requiere de un fundamento empírico de notable envergadura y de una fina observación de los procesos sociales antes de desarrollarse [Fariñas, 1991]. En este caso, también es necesaria una rigurosa definición de los aspectos estudiados y de un férreo control de las relaciones entre los hechos y los fenómenos. La tipología no deja de comprender a los fenómenos en contextos más amplios y, cuando lo ha hecho, no ha dejado de cometer errores importantes de apreciación que determinaron la falencia de muchas construcciones formales.

Cierto grado de abstracción es, por otra parte, imprescindible en la captación misma de los hechos sociales, pues es imposible abarcar en un solo discurso todas las variables que coparticipan en el proceso más simple, y aquí la teoría juega un papel sustancial. Pero aún teniendo esto en consideración, ninguna construcción sociológica puede renunciar a poner en duda sus propias conclusiones y someterlas a algún tipo de contrastación.

En este aspecto, los modelos formales son mucho menos susceptibles a los cambios impuestos por nuevas observaciones, e incluso por nuevas situaciones. Tienden a mantenerse incluso cuando cambian las condiciones en que han sido desarrollados, y pueden hacerlo, a su vez, porque han sido diseñados con más indiferencia respecto de sus contextos de aparición que las teorías. Pero incluso cuando se ven obligados a incorporar nuevos factores a sus interpretaciones lo hacen abstrayéndolos hasta que encajan perfectamente en el modelo precedente, que se ve alterado, sí, pero que en pocos aspectos cambia de postura frente a la realidad circundante. Mientras mantenga intactos sus axiomas, un modelo puede incorporar todas las “innovaciones” que se quiera, y evolucionar en nuevas generaciones, porque los canales racionales que parten de los principios axiomáticos reconducirán al nuevo discurso a la matriz racional ya establecida, desvirtuando las capacidades y posibilidades críticas que una incorporación de este tipo pudiera tener.

En la tipología, por el contrario, aun en el marco de una misma teoría una incorporación observacional de importancia puede alterar las premisas de esta teoría, convirtiéndola, en menor o mayor grado, en una teoría diferente. Es este elemento, más que otros de carácter ideológico o ético, lo que distingue operacionalmente al modelo de la teoría, aunque sus efectos discursivos e ideológicos son importantes. Particularmente, ésta característica de mutabilidad de las premisas en las teorías supone otra diferencia importante con la estructura de los modelos pues, en estos, las derivaciones de los axiomas deben ajustarse progresivamente (al incorporar nuevos factores) pero deben mantenerse retroactivamente. Es decir: en un modelo formal ningún nuevo elemento puede alterar la entidad de los axiomas, de modo tal que, sea como fuere que sea incorporado, no podrá hacer más que ratificarlos.

En este ciclo de enfrentamientos seculares, que no puede resolverse en la medida que todo el conocimiento humano es incompleto (siguiendo el *principio de incompletitud* de Gödel y que se transfiere al mundo jurídico de alguna manera [Bobbio, 1992]) y son tan necesarios los modelos como las teorías (si bien los sistemas auto-empotrados son decididamente riesgosos para el desarrollo de un mejor conocimiento) para el despliegue positivo de las disciplinas científicas, para el presente estudio ha primado la perspectiva empirista por la naturaleza del objeto de estudio pero, principalmente, por la incapacidad de los modelos sociológicos y jurídico-políticos para dar respuesta a problemas de primer orden que afectan a personas y poblaciones.

Por otra parte, ello no significa apartar la mirada de la cuestión de los derechos humanos y fundamentales, ni mucho menos negar la importancia de las instituciones existentes para su protección. Se trata, eso sí, de proporcionar una nueva perspectiva para comprender, analizar e interpretar sus insuficiencias, sus debilidades y, en ocasiones, sus condiciones reales de funcionamiento, opuestas materialmente a los contenidos que defienden discursivamente.

Junto con el predominio de la perspectiva empirista y ligada a ésta en términos de la metodología utilizada (en términos de su relación con los objetivos del trabajo), se impone

también en la descripción de los fenómenos estudiados el punto de vista externo a los mismos, es decir, la apreciación de sus dimensiones comunicables con otros factores, sin que ello implique negación alguna de los aspectos internos de muchos fenómenos que no serán analizados aquí, en parte como recorte metodológico pero, sobre todo, como enfoque analítico [VV.AA., 1991]. Así, factores como el análisis de personalidades individuales o efectos internos en los actores sociales de orden coyuntural son relegados para habilitar la observación de las relaciones sociales de mayor rango. La adopción del enfoque de los fenómenos como espacios internos incommunicables no sólo habría vedado la posibilidad de profundizar en los aspectos relacionales que se constituyen en ejes de la investigación, sino que habrían supuesto la duplicación de las metodologías de investigación, pues para el análisis de muchos fenómenos desde el punto de vista interno debe recurrirse a metodologías cualitativas tales como las entrevistas en profundidad o la observación participante. No obstante, del enfoque utilizado se inducen muchos aspectos en los que puede profundizarse con estos métodos, pero que no aportarían nueva información relevante. Por ejemplo, el reconocimiento sistemático de la degradación de los mercados internos de trabajo no sustituye de por sí los resultados de la observación de la degradación del mercado de trabajo en términos generales, ni la apreciación del carácter de los convenios colectivos de trabajo redundan en una recalificación de los procesos de flexibilización laboral, aunque indudablemente aporten información relevante para investigaciones dedicadas a estos fenómenos como objetos específicos de estudio [Drolas, 2003; v. Cuadros 44 y 45 del AE]. Otro tanto ocurrirá con todos aquellos aspectos institucionales de los que se tienen en consideración aquí los elementos externos.

b) Espacios, Actores, Relaciones, Variables y Dimensiones

b.1) Espacios sociales

Un primer paso necesario para el desarrollo del análisis y la ulterior exposición supuso la identificación de los espacios sociales en los que las relaciones estudiadas cumplieran su funcionamiento [Herrera Flores, 2000a]. Cierta dosis de constructivismo y de intuición existen en los primeros momentos de estas elecciones. Porque la teoría sociológica básica, al distinguir elementos sociales en forma general y abstracta permite una primera aproximación sistemática que debe enriquecerse con las características específicas del objeto de estudio para completarse, pues no basta con una distinción genérica entre espacios políticos, culturales, económicos o sociales (ahora con el sentido restringido de áreas de interacción social no específica), sino que debe buscarse para cada una de ellas las formas específicas que permitan rastrear los vínculos relacionales entre los actores sociales que participan en cada espacio. Así, es la teoría la que indica donde pueden hallarse socialmente relaciones no evidentes (pues no es necesaria la teoría sociológica para determinar, por ejemplo, que las relaciones sociales de producción se dan en los entornos productivos, aunque evidentemente la teoría misma utiliza esa determinación general). Sin embargo, existen relaciones que, o no son tan inmediatas al conocimiento general de una sociedad o revelan su importancia en el desarrollo de la indagación, dando lugar a la observación de interacciones no consideradas originariamente por el diseño de investigación.

El estudio de caso partió de determinar como espacio genérico un estado nacional, comprendido no sólo en términos de unas fronteras y un alcance jurisdiccional de un estado centralizado, sino también en términos de una historia efectiva [Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio, 2003]. Esta perspectiva es importante desde el momento en que la lógica histórica como opción analítica fue parte integrante del estudio, pues debía considerarse a este espacio social-marco como una variable. De hecho, todos los espacios, en la medida en que serían considerados en su evolución y no simplemente en su concepto general y abstracto, debían ser entendidos como variables de amplio espectro y no como instancias meramente referenciales. De este modo, cada etapa de gobierno estudiada, siendo en forma genérica un espacio social, fue también una variable en términos de régimen político y gestión de las agencias del estado (pudiendo identificarse incluso subdivisiones en estas variables). Con los restantes espacios sociales considerados ocurre lo mismo, en la medida en que la atención se fija en procesos específicos. Por supuesto, estas variaciones no son consideradas como si se tratara de las variables operativas más directas, cuyas dimensiones se identifican en forma previa y primaria para la organización de la información y la construcción o ubicación de los datos específicos. Sin embargo, es importante destacar este carácter dinámico de los espacios sociales analizados.

Así, además del estado nacional debieron considerarse: las agencias e instituciones estatales, el mercado de bienes y servicios, la esfera de la producción, el mercado laboral, los movimientos sociales organizados, el mercado mundial, las organizaciones corporativas de orden político, económico (sindicatos patronales o de trabajadores) o social y el espacio público. Todos ellos son comprendidos según sus capacidades diferenciales de intercambio material, pero también simbólico [Herrera Flores, 2000a]. En cuanto al “espacio público”, comprendido según los comportamientos registrados en él y no sólo en la circulación de informes fácticos o ideológicos,

no cabe estrictamente en las denominaciones de *opinión pública* o *sociedad civil* [Rodríguez Uribes, 1999]. Las relaciones estudiadas, por su complejidad y alcance estructural, no podían reconducirse fácilmente a estas denominaciones sin causar desacoplamientos insanables en los procesos sociales analizados, precisamente porque en ellos se destacan las fracciones, los fragmentos cruzados, los vínculos superpuestos y las grietas comunicacionales que conceptos con un sentido político o social más homogéneo, como son los mencionados, no permitirían captar plenamente. En cuanto a las acciones y funciones específicas desplegadas en cada uno de estos espacios, debe remitirse a la categoría subsiguiente de actor o agente social. Sin embargo, parece importante aclarar que la identificación de estos espacios no implica la negación de la existencia e importancia de otros en el espacio-marco. Los límites impuestos por la investigación en su problema general y sus objetivos implican este recorte de espacios familiares, psicológicos, étnicos y de otro tipo que se encuentran implicados y afectados en los procesos analizados pero que, por diversos motivos (el principal de los cuales es la imposibilidad metodológica de atender a “todas” las variables sociales implicadas) no reportan información directa para los objetivos de la investigación [Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio, 2003].

b.2) Los Actores y agentes sociales en sus relaciones

Para la identificación y apreciación específica de los actores sociales que tuvieron una intervención destacada en los procesos y relaciones estudiadas se partió tanto de nociones teóricas como de la indagación socio-histórica en el período. Partiendo de las categorías más generales, vale decir, identificando a los sectores más amplios de las clases, estamentos, partidos políticos y del estado, se procedió a señalar para cada instancia a las organizaciones sectoriales que contaban con entidad suficiente como para ser consideradas actores determinantes. La observación de los procesos efectivos determinó después las subdivisiones y fracciones que debían identificarse en las categorías generales para comprender comportamientos divergentes o específicos. Al mismo tiempo, ello supuso integrar las convergencias en las lógicas particulares de los sectores capaces de coordinar sus acciones de acuerdo a objetivos particulares diferentes pero en función de estrategias particulares coincidentes. Tal será el caso, por ejemplo, de la convergencia sectorial identificada entre los organismos financieros internacionales y las empresas multinacionales con participación en el mercado argentino y, eventualmente, con algunos sectores del estado.

Dependiendo del espacio en el que un mismo sujeto social sea analizado, su comportamiento diferenciado varía de naturaleza y, en este sentido, varía también su denominación. Ello sucede porque lo que se visualiza en cada espacio es el sujeto social en su interacción específica con otros sujetos. Así, por ejemplo un trabajador es también un consumidor³⁴, dependiendo de las relaciones específicas en las que sea interpretado su comportamiento. La identificación de un actor social no supone nunca, por lo tanto, únicamente una denominación: supone también unas relaciones específicas –sujetas a su vez a variaciones históricas– y un estado particular de articulación social.

³⁴ Si en el trabajo no se hace referencia directa a la categoría de consumidor, debe entenderse que ella esta implicada en el desenvolvimiento de variables generales e importantes como puede ser, para este caso, el consumo de bienes y servicios en función del nivel de actividad productiva o comercial.

En este mismo sentido, la actuación corporativa merece una observación particular. La existencia de una lógica social para un conjunto de actores diferenciados ubicados en una posición social equivalente habilita la posibilidad de registrar regularidades en sus comportamientos que se derivan de su inserción en la estructura social, económica o política, de tal manera que no siempre es indispensable una mediación institucional específica para reconocer una acción sectorial o corporativa (un ejemplo de ello puede observarse en los comportamientos sectoriales en las grandes crisis económicas de la etapa). Sin embargo, si esto es observable en las prácticas económicas y sociales (que cuentan con espacios amplios de interacción social, en especial el mercado y el uso del espacio público), en lo que respecta a la articulación de conceptos centrales del análisis jurídico-político la mediación institucional es indispensable, dado que la persecución de fines sectoriales o corporativos estratégicos requiere, en primer lugar, de una canalización simbólica y discursiva coherente (y en este sentido construida entre esos actores, es decir, institucionalizada) y, en segundo lugar, de la habilitación como interlocutores válidos ante las agencias del estado, lo cual implica la posesión de alguna forma de personería y representación o delegación aceptable. De esta manera es posible reconstruir también el discurso expositivo, utilizando la teoría social, económica o política, según el caso, para unificar el sentido de una multitud de acciones particulares convergentes, pues es, en definitiva, la periodicidad lo que distingue a muchos de los comportamientos sociales, antes que una institucionalización explícita, e incluso independientemente de ella, si el espacio social es lo bastante amplio y difuso.

De este modo, en función de los espacios sociales en los que las relaciones específicas se producían quedaron definidos los siguientes actores y agentes principales como sujetos particulares de muchas de las hipótesis de trabajo:

a) Espacios políticos

1. Partidos políticos mayoritarios, alianzas gubernativas y agrupaciones políticas emergentes con participación parlamentaria (Partido Justicialista, Unión Cívica Radical, Unión de Centro democrático, Frente Grande, Frente País Solidario y la Alianza). Este sector incluye las corrientes internas de las fuerzas mayoritarias y el sector político profesionalizado de cada una de ellas
2. Movimientos de protesta y denuncia social permanentes o de larga trayectoria (docentes, jubilados y pensionistas, estudiantes, familiares de detenidos-desaparecidos y los nuevos movimientos sociales vinculados al desempleo masivo y al desprestigio de los sectores políticos dirigentes)

b) Espacios político-económicos

1. Sindicatos y asociaciones de trabajadores (concentrados en la producción de bienes y servicios no-agropecuarios): Confederación General del Trabajo (en sus dos fracciones) y la Central de Trabajadores Argentinos
2. Uniones empresariales de capital local (Unión Industrial Argentina, Movimiento de la Industria Nacional)
3. Grupos empresariales de capital externo (empresas transnacionales)
4. Grupos económicos de origen nacional
5. Organizaciones agropecuarias (grandes productores de la Sociedad Rural Argentina, CONINAGRO, CARBAP). En este rubro se distinguen claramente no sólo las grandes

explotaciones de las pequeñas, sino también las orientadas a la producción para el consumo interno o el externo)

6. Organismos financieros internacionales
7. Organizaciones financieras privadas de carácter no bancario (aseguradoras generales, administradoras de jubilaciones y pensiones, gestoras de ahorro e inversiones)
8. Sector comercial (Diferenciado según la distribución de bienes y servicios producidos localmente o de tipo importador)
9. Cámaras de comercio
10. Banca privada (Diferenciada según su origen nacional o extranjero).
11. Empresas privatizadas o concesionadas por el estado

c) Agencias del estado

1. Poderes públicos: Ejecutivo, legislativo y judicial (con diferentes grados de personalización e identificación institucional, según el caso)
2. Burocracias públicas de orden administrativo
3. Agencias de carácter productivo
4. Agencias públicas de carácter social (educación, seguridad social, salud y servicios asistenciales)
5. Banca pública
6. Organismos de seguridad y defensa

d) Otros

1. Estados nacionales y áreas económicas con intereses en el país (MERCOSUR, EUA, UE, Proyecto ALCA, etc.)
2. Operadores jurídicos, políticos o económicos observados en forma circunstancial
3. Agentes y actores históricos referenciados (oligarquías, dictaduras, gobiernos constitucionales pretéritos, etc.)
4. Agentes ligados a la corrupción, al nepotismo o al clientelismo

Esta clasificación, por supuesto, no implicó la desestimación de otros agentes, sino que actuó como referencia general para la búsqueda de información y la elaboración de datos relevantes [Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio, 2003]. Su identificación, comprendida en términos analíticos, es útil sobre todo a los efectos de no dejar de lado factores que pudieran ser indispensables para una interpretación completa (dentro de las limitaciones del estudio) de los elementos que actúan como foco de atención en diversos fragmentos del estudio [Bonneto, Piñero y Martínez, 2002].

Por su parte, las relaciones básicas establecidas en su carácter de actores sociales relevantes (que en ciertos casos preceden en la observación a la identificación de algunos de estos actores) se encuentran implícitas en su categorización, de tal manera que son indispensables, junto con su ubicación en los espacios sociales específicos, para la selección de las variables que permiten, finalmente, reconocer el estado de cosas que se analiza en función de los objetivos de la investigación y de su problema más general [Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio, 2003]. El reconocimiento de esas variables (en sus diferentes modalidades, según el tipo de variable específica) y el análisis concentrado en algunas de ellas, que en este caso serán aquellas más vinculadas con la configuración y actuación del estado en relación con sus

circunstancias y efectos estructurales producidos, es por lo tanto el paso definitivo para la constitución del marco analítico previo a la argumentación sobre las hipótesis de trabajo, la exposición de la misma y la extracción de conclusiones parciales y finales.

b.3) Variables y dimensiones

b.3.a) Categorías generales y de significación social

Como en todo estudio de amplio espectro social, las categorías generales que se componen de diversas variables constitutivas son básicas para establecer una configuración general del estado de aspectos evaluables de una realidad social específica [Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio, 2003]. El comportamiento de estos rubros, constituidos como espacios significativos en términos analíticos, supone un indicador clave para elaborar las descripciones y análisis relativos a las hipótesis de trabajo. Sobre cada uno de ellos cabe realizar, por lo tanto, dos enfoques necesarios. El primero de ellos determina su comportamiento individual, mientras que el segundo vincula dicho comportamiento con el de otros espacios, lo cual es decisivo para volver visibles relaciones no apreciables mediante la observación general de un sistema.

En el proceso de especificación del análisis se produce tanto una selección particular de las categorías relevantes en las que se persiguen nuevos desarrollos analíticos, mientras que es necesario agregar categorías para complementar aspectos específicos. Lo mismo ocurrirá con las variables y dimensiones particulares. Pero para llegar a esa especificación debieron recorrerse las siguientes categorías en forma preliminar:

1. Alimentación (acceso a la cantidad de calorías necesarias, acceso a la calidad alimentaria, desnutrición, malnutrición).
2. Comportamiento General de la Economía (retracción salarial, retracción industrial, deuda externa, expoliación directa e indirecta, fraude bancario, evasión impositiva, malversación de los fondos públicos, políticas impositivas regresivas, devaluación, sustitución de importaciones, etc.).
3. Desempleo (falta de capacitación, exceso de edad, inseguridad personal, violencia familiar, falta de auto-estima, desincentivación personal y profesional).
4. Educación (nivel educativo medio alcanzado, desmotivación estudiantil, grado de fracaso y deserción escolar, grado de degradación institucional, estado de la financiación del sistema).
5. Ingreso (caída del salario, caída del PBI *per cápita*, retracción del consumo agregado, desactivación productiva y comercial, polarización y concentración de la riqueza).
6. Justicia (impunidad, corrupción generalizada, deterioro carcelario y de la asistencia letrada, retraso de los juicios, detenciones prolongadas, detenciones policiales injustificadas, represión, ejecuciones sumarias –ejecución de menores–, protección de los derechos de los reclusos mayores y menores de edad).
7. Movimientos sociales: desocupados, Piqueteros, ahorristas, barriales. Actuación de los partidos políticos tradicionales y las formaciones políticas de nuevo cuño. Toma y recuperación de fábricas. Reclamos jurídicos al estado (víctimas de la represión ilegal del estado o de la impunidad).
8. Progresión de la Actividad Política (deslegitimación de los partidos, deslegitimación del sistema, corrupción, debilidad de la división de poderes, acción transversal corporativa, subordinación a organismos internacionales o a estados nacionales).

9. Salud (acceso a servicios de emergencia y de atención cualificada en forma universal y gratuita, falta de insumos, desmotivación de la plantilla médica, extensión de epidemias y endemias, comportamiento de las enfermedades ligadas a la pobreza, salud reproductiva y neonatal, atención pos-parto).
10. Seguridad (aumento de la delincuencia, delitos con violencia, violencia policial, estado del servicio penitenciario).
11. Trabajo (Nivel de ocupación y desocupación, ingreso familiar, estabilidad laboral, condiciones de trabajo, pluriempleo, subempleo).
12. Vivienda (calidad de vida según parámetros de vivienda: acceso al agua potable, luz eléctrica, gas y teléfono, sistema de cloacas, etc.; acceso a la vivienda propia).

Siempre que ha existido la posibilidad estas categorías han sido abordadas mediante la información censal y estadística pertinente, y complementada con aspectos genéricos de su integración en el cuerpo social (lo cual implicó la intervención de variables demográficas como auxiliares para el contexto de estas categorías). Las definiciones de sus elementos han seguido, en estos casos, las propuestas del organismo estadístico que elaboró los recuentos censales o las proyecciones estadísticas [v. AE].

b.3.b) Variables y dimensiones particulares

Para la construcción de una matriz abierta de datos de partida se consideró el comportamiento de las variables y sus dimensiones según el sentido general que existiera en cada gobierno a partir de la dictadura militar (para rescatar así los antecedentes indispensables, excepto cuando fue necesario retroceder aun más en la escala cronológica), considerando así cada gobierno como una fracción singular. En caso de que a lo largo de un gobierno algún aspecto presentara variaciones significativas, sin embargo, ello no dejó de señalarse, en la medida que estas fracturas suelen ser enormemente significativas. Aquellas variables que pudieran mostrar una tendencia particular fueron consideradas sí esa tendencia era mensurable y sólo para los gobiernos democráticos, que son los descritos en la exposición y los integrantes del caso. El tipo de medición o seguimiento de las variables depende, lógicamente de sus características intrínsecas y de las modalidades presentes en sus dimensiones³⁵. En la sección analítica, en las que la apreciación sistemática de ciertos elementos es predominante, el carácter analítico de las variables pierde fuerza cuantitativa, lógicamente, porque el tratamiento de espacios institucionales específicos requirió de una perspectiva mucho más comprensiva que descriptiva [Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio, 2003].

b.3.b.1) Variables de tipo socio-económico

1. Alcance de la Especulación financiera
2. Apertura económica
3. Cambios en el régimen de apropiación
4. Cambios en la estructura económica en términos de intensidad tecnológica (industrialización o re-primarización)

³⁵ La repetición nominativa de categorías y variables no debe llevar a confusión: esta reiteración se corresponde con las necesidades analíticas de considerarlas en sus espacios respectivos de acción.

5. Competitividad externa (primaria e industrial, medida según el desarrollo relativo de las exportaciones y los volúmenes exportados en relación con la producción destinada al consumo interno)
6. Comportamiento de la balanza comercial
7. Comportamiento de la balanza de pagos
8. Comportamiento de la deuda externa
9. Comportamiento del régimen de acumulación predominante
10. Contexto y Alteración del régimen de acumulación
11. Contexto y Alteración del régimen de regulación
12. Comportamiento del PBI
13. Empleo (Desocupación, Subocupación, Sobreocupación, Pluriempleo, Precarización laboral)
14. Equilibrio fiscal
15. Estado del sistema financiero
16. Existencia de crisis o debilidad monetaria
17. Fragilidad ante *shocks* externos
18. Incorporación tecnológica: Industrial, agrícola y sector servicios
19. Indigencia y Desnutrición
20. Inflación (según el índice de precios minoristas o mayoristas)
21. Inversión externa e interna
22. Inversión pública
23. PBI *per cápita*
24. Perfil exportador: bienes primarios y bienes industriales
25. Perfil importador (bienes de capital y bienes de consumo).
26. Pobreza
27. Polarización de la riqueza
28. Presencia de monopolios u oligopolios industriales o comerciales
29. Tasa de inserción externa (fracción del PBI orientado al mercado mundial por vía financiera o productiva)

b.3.b.2) Variables de tipo político-institucional

1) Vínculos de sentido estado-sociedad

1. Actos confiscatorios por medio de decretos, leyes o disposiciones económicas
2. Apreciación del Estado (desde la perspectiva de los propios integrantes del estado y en los siguientes aspectos: función general del estado, estado empresario, estado policía y estado de bienestar)
3. Comportamiento de la inversión y el gasto público
4. Constitucionalidad
5. Corrupción
6. Dialogo intersectorial (en casos de intervención estatal por la vía legal y política)
7. Estado de la educación pública
8. Estado de la sanidad pública
9. Existencia de movilización social permanente
10. Origen Político de cada gobierno
11. Período de cada gobierno

12. Política económica (según área de aplicación: impositiva, productiva, financiera, industrial, agraria, asistencial)
13. Protección de derechos y garantías
14. Reacción estatal frente al conflicto social
15. Reforma laboral
16. Resistencia sindical o sectorial del trabajo
17. Respeto de las promesas electorales
18. Respeto de los pactos sociales

2) Vínculos de sentido sociedad-estado

1. Deslegitimación del sistema político
2. Deterioro institucional (sólo se consideran las instituciones democráticas)
3. Efecto de la presión social sobre el estado
4. Fragilidad institucional
5. Influencia corporativa (de grupos locales, grupos extranjeros, organismos financieros, FFAA o del sindicalismo)
6. Seguridad (pública (de la que se excluye la violencia estatal y paramilitar), jurídica y paz social)
7. Sensación social de crisis (económica, política o social)

b.3.b.3) Variables exclusivas del comportamiento institucional de las agencias del estado

Las siguientes variables deben ser consideradas únicamente como referencias generales, ya que el análisis de los elementos específicos requirió, como se ha dicho, una estrategia comprensiva que escapa a la elaboración de matrices. No obstante, el registro continuado de los comportamientos permite una aproximación más precisa a la metodología comprensiva, en especial en lo que a la contextualización histórica se refiere.

1. Actuación de los poderes públicos en sus interacciones recíprocas
2. Modalidad general de producción normativa
3. Estado de las condiciones deliberativas
4. Respeto de la división de poderes
5. Implementación de los dispositivos normativos
6. Interpretación de los contextos políticos
7. Orientación general de las agencias estatales
8. Predominio político y permeabilidad política
9. Implementación de las disposiciones operativas del sistema jurídico-político

c) Uso de fuentes de datos y documentos

La recolección de datos para la realización de un estudio de caso supone etapas diferenciadas de búsqueda de información relevante, lo cual no excluye un periodo inicial relativamente anárquico (dado que la teoría sólo proporciona en esas instancias una guía general) para avanzar luego hasta el rastreo de información específica, resultante del cruce sistemático de la información previa con los resultados parciales de la comprobación o descarte de las hipótesis de trabajo [Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio, 2003]. Tratándose además con un periodo histórico próximo al momento de la investigación, la posibilidad de hallar esquemas genéricos bien desarrollados, exceptuando algunos elementos particulares, se tornaba más difícil.

Por ello, en la medida de lo posible, aquellas variables susceptibles de ser canalizadas a materiales estadísticos fueron tratadas según la información proveniente de fuentes oficiales o de estudios específicos. Por otra parte, ciertos elementos seleccionados no presentaban mayores dificultades para su exposición. Tal es el caso de variables económicas como la evolución de la deuda externa argentina, la tasa de desempleo o de actividad económica. Para estas variables, dado que se atendía a sus implicancias desde la escala misma de su medición general (que es la utilizada en los datos oficiales y producidos por el INDEC y las diferentes agencias estatales dedicadas a la recolección de datos estadísticos y censales). Así, los censos nacionales, el censo agropecuario o la encuesta permanente de hogares, por ejemplo, se convirtieron en herramientas esenciales no sólo por su fiabilidad metodológica, sino también porque servían de cruce para la verificación de las observaciones sobre variables de otra índole. En cierta medida, la observación de algunos elementos socio-históricos adoptó un punto de vista socio-económico no tanto por la superioridad teórica de esta perspectiva, sino por la abundancia y fiabilidad de este material, en contraste con cierta escasez de datos políticos. Esta abundancia, al menos, obedece a causas bien específicas y comprensibles en términos sociológicos: la persecución de una información fiable que permita una buena posición en los mercados es una constante en los agentes económicos que concentran capitales y, eventualmente, poderes políticos y sociales. De esta manera, para mejorar las expectativas (en vistas de una ulterior acción estratégica) una parte importante de las burocracias privadas se dedica a generar, o a reclamar de las agencias del estado, información fidedigna, referida mayoritariamente a los perfiles económicos, productivos o financieros de un área, región o sector y que, eventualmente, pueden hacerse parte del dominio público. Por el contrario, las negociaciones políticas, los acuerdos interpartidarios, las decisiones controvertidas de alto nivel o los hechos de corrupción, como ejemplos de elementos mantenidos en la sombra por razones de estado o de provecho privado, tienden a quedarse en el anonimato y, en numerosas ocasiones, sólo pueden ser inferidos de otros procesos más explícitos. Por ello, algunas variables y acontecimientos en lo económico deben ser exploradas hasta encontrar en ellas su contenido socio-político o simplemente político. Estas mismas razones implican que el mero análisis de los discursos políticos y de legitimación es insuficiente para indagar en ciertos comportamientos personales, institucionales o corporativos, dado que, en muchos casos, lo que se oculta es más relevante que lo que se hace explícito. A largo plazo, por supuesto, algunas de estas apariencias terminan por caer, dado que la información en diversos sentidos se acumula, se cruza y se extiende sobre aspectos no protegidos por el secreto. Además, estar en una posición política dominante de ninguna manera significa estar en posesión de una clarividencia sociológica. Los discursos políticos no sólo engañan cuando no dicen todo lo que podrían, sino también cuando, simplemente, no saben lo

que dicen. Por otra parte, el uso de datos oficiales comporta la posibilidad de utilizar los mismos datos que se utilizan como base para el diseño de las políticas públicas y, en este sentido, su omisión por parte de las agencias políticas del estado es, en algunos casos, más significativa que su uso [Selltiz, Wrightsman y Cook, 1980: 507].

Para el seguimiento de la situación política, dada la ausencia de material histórico específico, resultante de la misma proximidad temporal del fenómeno, la búsqueda de información pasó generalmente por el rastreo en material periodístico, a través del cual, además, fue posible seguir las alternativas del cruce de información. Es decir, fue posible evaluar el impacto en diferentes actores de la difusión de una información determinada, evaluación conseguida, en general, por medio del análisis de sus respuestas discursivas y prácticas. El objetivo de este trabajo fue, en lo fundamental, mantener permanentemente a la vista la relación entre diferentes instancias, dado que el desarrollo del estudio implicaba tener en cuenta este contexto cuando se realizara el análisis institucional más específico, dentro de la esfera estatal puesta en relación con sus diferentes entornos operativos. Para ello se optó por seleccionar la información periodística reflejada en los medios de comunicación más difundidos del ámbito nacional argentino (Diario Clarín, Página 12, La Nación o Ámbito Financiero³⁶) tanto por su fiabilidad general como por la certeza de que esa información era la utilizada también por muchos de los operadores relevantes y la que estaba a disposición de amplios sectores de la población. Todos estos medios distan de ser políticamente neutrales, pero gozan del prestigio suficiente como para no esperar de ellos desviaciones importantes en el contenido de la información suministrada. A pesar de todo, también esa información, en la medida en que fue posible, fue aceptada en los términos dispuestos por la teoría, de tal manera que la posibilidad de detectar esas desviaciones ideológicas quedara abierta en el proceso de organización del material.

A pesar de su intrínseca pesadez discursiva, tanto el registro indispensable de las prácticas jurídicas oficiales como la producción normativa y jurisprudencial oficial es fácil de rastrear y representa, de todas las fuentes documentales, la más inmediata y fiable aunque, al mismo tiempo, la más difícil de vincular con los entornos en que se producen. Porque en ninguna norma, por inapropiada que sea su causa originaria, se reflejan los conflictos parlamentarios, sociales y políticos en general que están en la base de su producción. Todas ellas son presentadas como una decisión inequívoca de instituciones legítimas; todas, de manera tácita o explícita, se declaran partidarias del bienestar general. Ninguna, por otra parte, se presenta como una decisión política discutible, sino como una decisión ubicada y fundamentada en la jerarquía normativa.

Como ocurre en una curva de crecimiento exponencial, para casi todas las áreas la búsqueda de información en Internet fue importante. Sin embargo, en atención a la abundancia de material no debidamente chequeado que circula en la red se ha seguido como criterio la utilización de sitios y páginas de instituciones de prestigio reconocido, lo cual incluye todos los datos de índole estadística. Ninguno de ellos, incluso cuando son presentados como tendencias y aproximaciones, están basados en apreciaciones temerarias, sino que se han controlado con datos oficiales de organismos nacionales o internacionales. Cuando la medición de una variable resultó dudosa, no se ha dudado en descartarla como información básica, pues no fue la escasez de material, sino la complejidad de las interacciones conceptuales y teóricas el desafío principal hallado en la evolución de este estudio. No obstante, quedan siempre, cuando se realizan

³⁶ Véase la "Muestra de la base documental de hemeroteca obtenida de Internet".

aproximaciones empíricas con recursos limitados (y este es el caso de cualquier estudio sociológico encarado en forma individual) huecos de información que podrían completarse y áreas que deberían profundizarse.

Para todos los cruces destinados al control del material estadístico y periodístico los trabajos de investigación específicos, que a menudo procesan el material de las mismas fuentes utilizadas aquí, fueron de gran ayuda para filtrar la información, además de proporcionar información adicional de indudable interés para complementar los desarrollos analíticos y teóricos en facetas importantes del estudio [Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio, 2003; Selltiz, Wrightsman y Cook, 1980].

A diferencia de trabajos de investigación sustentados en controversias filosóficas, en doctrinas asentadas o en obras particulares o colectivas, la elaboración de los contenidos de un estudio de caso requiere de una búsqueda de material que, una vez procesada, queda expuesta de manera concentrada, y no es reflejo del modo discursivo con que se presenta originalmente, pese a lo cual constituye una parte fundamental de la *masa* de trabajo realizado. Los comportamientos individuales, cuando se trata de personajes políticos o de otra índole con gran exposición pública, y las prácticas de actores reconocibles en la información recolectada quedan frecuentemente subsumidos en la ilación de prácticas institucionales y corporativas, tarea de la teoría insustituible que recuerda su utilidad como medio de economizar y seleccionar información relevante. Por ello se ha restringido también la transcripción mecánica de esa información, prefiriéndose su exposición no en sus términos periodísticos o matemáticos originales, sino en los términos del discurso socio-histórico analítico definitivo. Esta decisión expositiva fue decisiva para la forma definitiva que adoptó la mayor parte del trabajo.

d) La exposición

d.1) Contexto de investigación y contexto de exposición

Como ya señalara Marx [1972] en los comienzos de la ciencia social tal como se la comprende hoy en día, el contexto de exposición no es idéntico al contexto de investigación. Porque la organización discursiva de procesos sociales en los que constantemente, además de agregarse nuevas incidencias, circunstancias, sujetos, etc., los propios elementos ya analizados cambian en su función social, en su posición relativa, en su apariencia o en su disposición supone un dinamismo y unas dificultades considerables. Ese dinamismo obliga a que la exposición de un análisis de caso, sea el del capitalismo inglés del siglo XIX o el proceso democrático argentino de fines del siglo XX, se bifurque y multiplique, de tal manera que la exposición contemple ese elemento temporal que en la investigación se da por supuesto o queda relegado al análisis circunstancial de un fenómeno social específico. Por otra parte, prácticamente cualquier estudio de esta índole debe integrar como conjunto procesos que fueron rastreados por separado, reconstruyendo las mediaciones (y verificando el funcionamiento de las mismas) para conseguir un conjunto que es la inversión del proceso analítico, en la forma de la construcción de un discurso sociológico particular sobre la realidad estudiada.

La tarea adicional en este trabajo en particular estuvo constituida por la necesidad de conducir la observación a través del camino socio-histórico seleccionado para avanzar primero por la observación pormenorizada y contextualizada de algunos elementos, en este caso los integrantes de la forma de estado y de gobierno implicadas en la democracia formal condicionada, para llegar por último a la delimitación conceptual de dos elementos que, en principio, deberían ser capaces de describir y exponer las singularidades del caso en términos compatibles con cualquier otro ejercicio de investigación en espacios sociales que reunieran las características mínimas destacadas.

En esta dificultad estructural, el proceso de investigación se movió de manera oscilatoria entre los aspectos socio-históricos, los analíticos y los conceptuales, repasando, corrigiendo, verificando o rechazando aspectos ya recorridos. Sin embargo, lógicamente, en la exposición definitiva esa oscilación es reemplazada por un discurso unidireccional. Tal simplificación es necesaria tanto para la estrategia de transmisión de información como para la agregación ordenada de los elementos que componen el problema de investigación una vez desarrollado [Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio, 2003].

A pesar de las incuestionables ventajas expositivas de esta forma de resolución discursiva que simplifica la ilación de los contenidos, persiste en ella un riesgo derivado de la apariencia estática de algunas partes del discurso. El uso de lo histórico resultante de la investigación no es, en la exposición, homogéneo y, dada su importancia metodológica y teórica, merece alguna aclaración preliminar.

d.2) Uso de lo histórico en el contexto analítico

d.2.a) *Análisis Diacrónico*

En la organización definitiva de la exposición, entonces, se reservó esta primera parte a los aspectos metodológicos y teóricos que subyacen en las secciones subsiguientes, de tal manera que, al no tratarse directamente con el problema sino como referencia, no es el componente histórico el determinante. No obstante, la segunda parte del trabajo se encuentra organizada principalmente de acuerdo a un criterio diacrónico de organización de los elementos analizados, que intentan disponerse de acuerdo a su sucesión histórica, razón por la cual se tomó como referencia a las diferentes administraciones como referencias para la disposición de los contenidos. Por su duración temporal o por la densidad de sus elementos constitutivos, las diferentes etapas no tienen idéntico peso, pues no son equivalentes en lo social ni en lo político aunque lo sean formalmente.

El análisis diacrónico se caracteriza por su vocación de exponer el movimiento histórico como tal, aunque no se lo entenderá aquí como mera evolución de circunstancias, mero desenvolvimiento dialéctico ni mero devenir. Mucho menos se tratará de una agregación de sucesos más o menos inconexos. El análisis diacrónico es una organización particular de los procesos estudiados y, en alguna medida, es arqueológico además de dinámico: *“Mucho más fácilmente que la historia de las ideas, la arqueología habla de cortes, de fisuras, de brechas, de formas enteramente nuevas de positividad, y de redistribuciones repentinas”* [Foucault, 1988: 284]. Porque debe integrar constantemente elementos novedosos que no sólo afectan al desarrollo ulterior sino que, en la medida en que se hallaran presentes en los fenómenos sociales pero no fueran considerados en un momento anterior del análisis modifican la interpretación de todo el proceso precedente.

Las dificultades para organizar una exposición completa del estudio que sea al mismo tiempo perfectamente cronológica son considerables aun sin tener en cuenta la constante necesidad de incorporar datos, referencias institucionales y sustentos teóricos de diversa índole (definiciones económicas o referencias sociológicas, por ejemplo). Por todo ello el análisis diacrónico no es un relato, sino más un meta-relato que no sólo elige sus elementos materiales y simbólicos, sino también su cadencia temporal.

Las dificultades para exponer el movimiento de un esquema histórico fijo no son nuevas y así lo expresan las complejidades de los discursos que dieron origen a las experiencias modernas en este sentido. Tanto en la obra de Hegel [1955 y 1966] como en la de Marx [1972] algunos de sus elementos resultan de difícil acceso precisamente porque los intentos para resolver esta dificultad expresiva no siempre fueron exitosos y la dialéctica suele bloquearse a sí misma en el juego permanente del ir y venir entre los conceptos. No obstante, la sociología no puede prescindir completamente de ella, en la medida que muchos de los procesos que analiza no pueden ser extirpados de su materialidad dialéctica e histórica sin perder al mismo tiempo su capacidad explicativa. Para intentar al menos superar parcialmente este escollo, se ha procedido aquí de tal manera que el relato diacrónico funcione como sustrato dinámico del relato sincrónico posterior, que ocupa la tercera parte de esta presentación.

d.2.b) Análisis Sincrónico

Considerando el desarrollo precedente, en la tercera parte se retoman los sujetos principales del discurso pero expuestos sin el constante movimiento que caracterizara al análisis del proceso democrático considerado en la sucesión de etapas gubernativas. Esta “imagen quieta”, no obstante, implica también un movimiento de abstracción importante que no debe hacer perder de vista que, en primer lugar, los elementos descritos en su sincronidad continúan, en realidad, sometidos al movimiento histórico y sólo son retirados de él para incrementar la posibilidad de analizarlos e interpretarlos y, en segundo lugar, continúan estando permanentemente referidos al caso estudiado y no pueden los desarrollos analíticos exportarse automáticamente a otros casos. Al mismo tiempo, la abstracción temporal se combina con la abstracción material, en el sentido de que se ha intentado rescatar aquellos elementos comunes a toda la etapa histórica estudiada, omitiendo las diferencias entre sus subdivisiones a menos que ello resultara manifiestamente imposible.

El análisis sincrónico, además de permitir esa profundización analítica, facilita también la transición hacia los problemas conceptuales que, debido a la tendencia de permanencia semántica³⁷ existente en el lenguaje, es también estático (lo cual explica parcialmente las dificultades con que tropezara la dialéctica: el estatismo del lenguaje, siendo necesario para el mantenimiento de los canales de comunicación orientados a la coordinación de acciones no se adecua bien a la descripción de un universo en movimiento perpetuo. Sin embargo, es en las disciplinas científicas en donde más necesaria se hace la incorporación de nuevos vocablos y significantes, en la medida que deben captar no sólo los cambios que se suceden indefinidamente en los universos de estudio, sino también en su propia estructura de conocimiento.

d.3) Organización general de la exposición

Además de las etapas históricas, analíticas, y conceptuales, la complejidad de los elementos analizados y la necesidad de excluir de la exposición del problema algunos elementos para facilitar sus recorridos condujeron a la organización definitiva de la exposición dividida en tres partes: la presente, dedicada a los *presupuestos teóricos y principios metodológicos*, una fase intermedia que desarrolla *El contexto histórico e institucional* y, finalmente, la sección dedicada al *desarrollo analítico y conceptual*, en la que destacan los elementos básicos a los que se dedican los objetivos principales del trabajo. La primera parte se encuentra, evidentemente, más alejada de las subsiguientes, pues las abarca en forma general. Sin embargo, entre la segunda y la tercera parte hay elementos que se cruzan, se complementan, se iluminan recíprocamente, ya que la división en el uso de lo histórico no es suficiente para suplir todas las deficiencias del lenguaje analítico utilizado (con total indiferencia de los demás defectos y virtudes teóricos, analíticos o conceptuales que el resultado de la investigación pudiera albergar) y un cierto retorno a datos y cuestiones ya revisadas es inevitable en el marco de los cambios de atención de lo general a lo particular, que es la característica imperante en el análisis de los elementos constitutivos de la democracia formal argentina, que forman el cuerpo principal de la tercera parte del trabajo.

³⁷ Por supuesto, permanentemente se crean nuevas palabras y se modifican las formas fónicas o gráficas de las ya existentes, sólo se recalca aquí que en tanto herramientas comunicativas las palabras tienden a mantener su significación al margen de los cambios generales de una lengua cualquiera.

Así, el primer capítulo de esa tercera parte actúa como mediación entre el contexto histórico y el análisis de los contenidos específicos, de la misma forma que el quinto capítulo, que reincorpora el análisis institucional al contexto social, sirve de transición para las consideraciones predominantemente conceptuales que se concentran en la *democracia nominal* y en el *daño estructural* en los últimos dos capítulos de la exposición. Nada más queda por decir, entonces, antes de ingresar en la espiral histórica del proceso democrático argentino desarrollado entre 1983 y el año 2003.

Segunda Parte

El contexto histórico e institucional

Capítulo IV

Economía y sociedad en el primer gobierno democrático I: herencia histórica y acción social

- a) Herencia negra.
- b) Los actores sociales determinantes: *b.1) Las diferentes fracciones del Capital; b.2) Los sectores del trabajo; b.3) Los principales partidos políticos; b.4) Los organismos financieros internacionales; b.5) El Estado Alfonsinista*
- c) Racionalidad teleológica y lógica divergente.
- d) El estado y la hiperinflación.

a) Herencia negra

La discontinuidad institucional en las máximas instancias del estado no es una novedad en la historia argentina. Muy por el contrario, una observación preliminar del destino de los gobiernos constitucionales durante el siglo XX podría inducir a la creencia de que existe una auténtica tradición de rupturas institucionales, verificable en 1928 (caída del gobierno de Hipólito Irigoyen), 1955 (caída del gobierno de Juan. D. Perón), 1968 (caída del gobierno de Arturo Illia) y 1976 (Caída del gobierno de María Estela Martínez de Perón), más algunos otros casos algo menos resonantes, pero que incluyeron el derrocamiento de dictaduras por otras dictaduras [Halperín Donghi, 1983; Luna, 1996; Portantiero, 1977; Romero, 1994]. Desde la generalización del voto secreto, propiciada en 1912 por el gobierno de Sáenz Peña y el ascenso político del radicalismo, primer partido nacional de importancia ajeno a la oligarquía agroganadera, que alcanzó el poder en 1916, en realidad, los períodos de interrupción institucional –computados en años– suponen una parte tan importante como la ocupada por gobiernos legítimamente elegidos de acuerdo con los criterios formales del estado de derecho en el país. Antes de la *ley Sáenz Peña*, por otra parte, el control político de la república era ejercido por partidos políticos elitistas, cuya principal función era, en resumidas cuentas, dirimir los conflictos internos de los sectores agrarios dominantes [Ansaldi, 1993; Botana, 1986; Rouquié, 1987], que no por perder capacidad política de maniobra, al ampliarse el procedimiento democrático a la población en general (aunque el voto femenino debería esperar todavía unos 30 años), perdió realmente la capacidad de ejercer presión política y, cuando ello no era suficiente, tampoco prescindió de otros mecanismos de ejercicio del poder, aún cuando ello supusiera una clara ruptura de los principios procedimentales legalmente establecidos. Es necesario considerar estos elementos, pues contribuirán a la construcción de una integración teórico-práctica sustancial, capaz de dar una perspectiva comprensiva sobre esta aparente indeterminación política, permitiendo un análisis más completo de la relación entre dos sistemas de organización social aparentemente tan distantes entre sí como son la democracia y los gobiernos dictatoriales, pero que en este caso particular llegan a constituir auténticos ciclos de desarrollo y declinación de los gobiernos democráticos.

Pero cada una de estas rupturas institucionales se produjo en un momento específico, configurado por circunstancias particulares, y no es posible realizar entre ellos paralelismos que excedan a la comprobación de que las fuerzas armadas (FFAA) fueron un sector determinante en cada una de estas acciones, aún cuando estuvieran siguiendo un sendero teóricamente comprensible en términos de una descripción estructuralista de la organización social a la que se hace referencia aquí. Ello, por otra parte, tampoco agrega mucho en cuanto a la precisión socio-histórica de la descripción dado que, siendo el control monopólico de la fuerza una de las características de los estados modernos [Weber, 1992] la caída de un gobierno nacional sólo puede estar precedida de la pérdida del control de dicho monopolio, ya sea en la forma de un golpe de estado, una revolución o una guerra civil. En este sentido, la subordinación de las FFAA al poder político ha sido siempre una cuestión problemática, e incluso en este caso específico, que supone dos décadas de permanencia institucional, algunos elementos de las FFAA amenazaron en varias ocasiones dicha continuidad.

Ello no obstante, es necesario señalar que la propia tradición autoritaria argentina [Rouquié, 1982; Rock, 1993], corporeizada significativamente en las FFAA, ha jugado un papel importante en todos estos episodios y se encuentra relacionada con las características propias de una

sociedad estructurada en torno a un sector productivo predominante que, sin dejar de tener las características generales de una burguesía moderna, posee una singular conformación resultante de su carácter agrario y oligárquico [Botana, 1986; Ansaldi, 1993], que combina unos intereses inmediatos muy elementales –en función de sus reclamos al estado, cuando no lo han controlado directamente– con una capacidad particularmente amplia de ejercer su poder político, restringiendo los intereses generales de la nación, en muchos casos, a la mínima expresión común de sus propios intereses de clase y más todavía, de su sector de clase, en perjuicio incluso de sectores importantes de los propios poseedores de medios sociales de producción de bienes y servicios, como es el caso de los pequeños y medianos industriales, con los que periódicamente se han enfrentado a lo largo de la segunda mitad del siglo XX.

Pero la última dictadura militar difiere cualitativamente de todas las experiencias anteriores, tanto en el tipo de acciones que desarrolló como en el alcance de éstas. Ciertamente, ningún análisis de la experiencia democrática desarrollada desde 1983 puede dar un panorama claro de la situación si no tiene en cuenta los efectos de esta dictadura. Sencillamente porque en esos siete años ninguno de los parámetros importantes de la vida nacional dejó de verse afectado por las acciones desplegadas por las juntas militares de gobierno. Tanto en el plano ideológico como en el político, el institucional y el económico, nada quedó sin ser cambiado por la dictadura, y ninguno pareció quedar intacto después de ella. Sólo la sensación general de que la democracia debía ser protegida como fuera, aún sin que se pusiera sobre la mesa la naturaleza real de este sistema, quedó luego de esta experiencia. Probablemente porque pocas veces en la historia del país se había sufrido tanto para alcanzar una instancia en la que las personas estuvieran medianamente protegidas de la arbitrariedad de los gobernantes. En el contexto de los gobiernos dictatoriales comunes a buena parte de Sudamérica en la década de 1970 y principios de los '80, el caso argentino ha resultado ser ejemplar. No sólo porque compartía elementos ideológicos comunes a los demás en objetivos y metodología³⁸, sino porque resultó ser el caso más explorado y conocido en el ámbito internacional, debido a la importancia económica del país en la región, la intensidad de los acontecimientos socio-políticos y la relevancia que alcanzaron las denuncias de los exiliados [CONADEP, 1984].

También contribuyó a su conocimiento el carácter fundamentalmente urbano de buena parte de los acontecimientos. En contraposición con la guerra de guerrillas que se libró en otros países y en el territorio argentino antes de la instalación de la dictadura militar, que hizo de “El Proceso”, como se conoce al auto-denominado Proceso de Reorganización Nacional, un ejemplo (más) de conductas inhumanas organizadas en el seno mismo de la civilización moderna, la represión se dio en el ámbito novedoso de una sociedad que aparentaba una cierta normalidad funcional, ajena a las tribulaciones de una guerra externa o civil declarada³⁹. Este fenómeno, denominado también “Guerra Sucia”, ha impedido que la acción de los gobiernos militares de esta etapa pudiera ser comprendida en el contexto de un conflicto armado, según la tipología que impera en el derecho internacional. Los posteriores intentos de revelación de los hechos y búsqueda de un cierto grado de recomposición ética por las vías judiciales, y los

³⁸ El principal objetivo político se constituía en el intento de acabar con la posibilidad de la instauración de gobiernos socialistas o pro-soviéticos en la región, tanto por la vía insurreccional como por la democrática. La llamada “Doctrina de la Seguridad Nacional” es una extensión del pensamiento dualista que predominaba en occidente durante el apogeo de la Guerra Fría.

³⁹ Recuérdese, por ejemplo, que en pleno auge de la desaparición forzada de personas la Argentina organizó el campeonato Mundial de fútbol, en 1978.

reclamos por los fracasos rotundos de éstas, al menos hasta el presente, no hicieron más que acentuar esta caracterización.

La metodología de sistemática violación de los derechos fundamentales se había comenzado a implementar en la región antes del golpe de estado del 24 de Marzo de 1976, cuando la movilización conjunta de los tres cuerpos de las FFAA derrocó al gobierno constitucional presidido por María Estela Martínez, viuda y compañera de fórmula del Presidente Juan Domingo Perón. Éste era el líder indiscutible del mayor movimiento populista de la historia argentina, que había llegado nuevamente al gobierno, luego de dos décadas de exilio en la España franquista, por medio de elecciones legítimas [Halperín Donghi, 1983; Romero, 1994].

La muerte del presidente Perón y el fin de su guía carismática hicieron estallar las contradicciones internas de su movimiento, aunque él parecía partidario del corporativismo que propugnaba el imperio del capital industrial nacional como modelo de estado, agrupado en el ala derecha de la agrupación. La desintegración política de este movimiento y la profunda debilidad de la oposición resultaron un caldo de cultivo ideal para el desvanecimiento de la ficción de convivencia democrática existente. Las FFAA, para mediados de 1975, habían acabado con la fuerza militar de las guerrillas y desmantelado toda posibilidad de revolución izquierdista armada, para la cual no existía, por otra parte, consenso alguno entre los trabajadores peronistas, ni mucho menos entre la mayoría de los dirigentes del sector sindical, incondicionales a Perón y firmes partícipes prácticos de sus ideas corporativistas.

Pero las contradicciones principales de la sociedad argentina, que se revisarán con detenimiento más adelante, se encontraban en el seno de las clases capitalistas, librándose una lucha entre los sectores productivos tradicionales agrícolas y ganaderos, basados en la propiedad extensiva de la tierra, la cría de ganado vacuno y el cultivo de cereales alimenticios, y la industria mediana nacional, desarrollada desde comienzos del siglo XX e impulsada definitivamente por el peronismo y el desarrollismo, entre mediados de la década de 1940 y hasta mediados de los años '70, y es este conflicto el principal causante del estallido de las instituciones democráticas. La necesidad de dar fin a esta lucha propició que ni siquiera se intentara la reconstrucción de un gobierno democrático [Schvarzer, 1983].

Durante la última etapa del gobierno peronista existían ya agrupaciones paramilitares destinadas a acabar con toda posible oposición política de base. La principal de ellas fue la Triple A (Asociación Anticomunista Argentina), fruto de la tarea inspirada de José López Rega, apodado "El Brujo", eminencia gris del gobierno de la viuda de Juan Domingo Perón. Esta agrupación, que operaba en el ámbito urbano, y la brutal represión que en el interior del país acometían las FFAA, en particular en el norte, contra cualquier sospecha de actividad izquierdista o similar, contribuyeron a configurar la metodología represiva que se utilizaría poco después durante la dictadura militar. Ambas metodologías se desarrollaron sin ningún control jurídico y en la más estricta clandestinidad [CONADEP, 1984].

La incapacidad de hallar un reemplazo a la conducción carismática de Perón y la crisis interna del movimiento, dio la oportunidad a los sectores tradicionales, que no contaban con una fuerza política propia de importancia, de hacerse con el poder bajo la égida de las FFAA, que en forma conjunta y sin ningún tipo de oposición armada iniciaron el largo camino de terror cuyo punto culminante sería la derrota en la guerra de Malvinas, librada entre abril y julio de 1982. Debido al estado de anarquía institucional en que se encontraba el país principalmente, pero también

probablemente debido a consideraciones políticas más mezquinas, el consenso que obtuvo esta acción golpista fue alto y convergían en él desde posiciones socialistas hasta los representantes del liberalismo extremo. En la práctica, no existía ninguna fuerza política capaz de empañar la supremacía electoral del peronismo, de modo que un golpe de estado constituía la única forma de mermar un poder que este movimiento hubiera mantenido a través de los canales institucionales de la democracia.

El carácter fundamentalmente inhumano de la represión y las atrocidades cometidas de manera sistemática no debe ocultar las profundas y antipopulares reformas económicas que sólo en esta configuración política podían prosperar (y prosperaron), y que constituían el motor histórico del proceso. De este modo, al terrorismo político el estado argentino sumó el terrorismo económico, inspirado en la teoría de las ventajas comparativas de corte neoliberal que incitaban al abandono del desarrollo industrial y tecnológico para beneficiar a los sectores productivos tradicionales [Schvarzer. 1983].

El golpe de estado contó con la connivencia cierta de los Estados Unidos [CONADEP, 1984], baluarte democrático frente a la barbarie soviética, quien no había dudado en formar dictadores para Latinoamérica en el ámbito de la conocida Escuela de Panamá y del ámbito propio de *West Point*. Por otra parte, debe decirse que la metodología de contra-insurgencia aplicada ya tenía antecedentes europeos, en especial en el ámbito del franquismo y la represión en Argelia desarrollada por el estado francés en la década de 1950 [Página 12, 03-08-2003, Sec. El País].

Con la dictadura militar se continuó el conjunto de acciones de exterminio sistemático de opositores establecido como objetivo general de la “Guerra Sucia”, pero en una escala muy superior. Debido a la profundidad de los cambios estructurales que se imponían, a cualquier precio el Enemigo debía seguir con vida mientras se lo exterminaba por el bien de la nación, y para ello el mejor recurso fue multiplicar el número de sospechosos hasta el infinito. En otras palabras, el gobierno de facto precisaba mantener viva la ficción de la “Guerra Anti-subversiva” para mantener algún grado de consenso y apariencia de legitimidad. La posición política de las FFAA se mantuvo a pesar de la inexistencia de un movimiento insurreccional fuerte y las acciones de la guerrilla, en especial en el período conocido como la “Contraofensiva Montonera”, hoy en día ni siquiera se considerarían atentados graves.

Desde la óptica de los ejecutores de las tareas represivas, en el ámbito práctico tanto como en el de la inteligencia, cualquier integrante de una agrupación política era sospechoso de colaborar con la subversión armada y también sus parientes, amigos y conocidos, compañeros de estudio o de trabajo y cualquier testigo ocasional que no se escondiera a tiempo. En el desarrollo de esta práctica el gobierno militar argentino creó una nueva categoría para los seres humanos, los Desaparecidos [CONADEP, 1984].

En el informe que la Comisión Nacional Sobre la Desaparición de Personas presentó al primer presidente constitucional elegido después de El Proceso, el radical Raúl Alfonsín, se detalla y analiza la metodología variable pero coherente de los grupos paramilitares que realizaban las operaciones de selección, captura, tortura, muerte y desaparición de los detenidos-desaparecidos. Si bien la activa esquizofrenia de los represores permitía la existencia de múltiples modos de realizar estas tareas, la nota común a la mayor parte de ellas era su realización en el amparo del secreto, negándose por lo tanto toda asistencia legal a los detenidos

e incurriéndose en la vulneración de los derechos procesales más elementales, preludio de la impunidad ante la violación sistemática de los derechos humanos.

Por tratarse de un enemigo militar inventado, colocado en una hipótesis de conflicto ficticia, ninguna forma de guerra o represión tradicional era aplicable a estos acontecimientos. No existían frentes de combate (exceptuando los “enfrentamientos” fraguados, que no eran otra cosa que ejecuciones masivas y sumarias) ni existían manifestaciones públicas de descontento. Con el imperio del estado de sitio, las agrupaciones políticas no tenían derecho de reunión, ni mucho menos de opinión, los sindicatos se hallaban intervenidos y purgados, y también los colegios secundarios y las universidades. Tampoco era posible tratar los casos por medio de la represión policial “clásica”, aunque la policía federal también proporcionó apoyo logístico a los represores, como si de la persecución de delincuentes comunes se tratara, pues de esa manera se disolvería la legitimidad del gobierno militar, basada en el principio de que se llevaba a cabo una guerra, que requería que las FFAA retuvieran el control del aparato del estado. El modo atroz y extensivo de las operaciones inspiraba que se mantuvieran las acciones en secreto, si bien por su magnitud la información trascendía las paredes de los centros de detención, tortura y exterminio.

La deshumanización de los detenidos era la función ideológica principal de este tipo de metodología, manteniéndose al grueso de la población entre dos terrores, el miedo a la subversión oculta en todos los rincones y el de las fuerzas paramilitares rondando como lobos⁴⁰. Una doble situación contradictoria complicaba la situación de los detenidos-desaparecidos: Por tratarse de “enemigos y objetivos militares”, como se ha dicho, no eran considerados delincuentes, dotados de derechos ni de *habeas corpus*; pero una vez capturados eran tratados como “agentes de la subversión” no se los consideraba soldados de una fuerza adversaria que estuvieran protegidos por el derecho para los prisioneros en tiempos de guerra⁴¹. La ficticia legitimación de las acciones impedía que pudiera aplicarse a ellas un mínimo de verosimilitud judicial. De allí también la importancia del secretismo que envolvía tanto a las capturas extra-judiciales, los campos clandestinos de detención y las ejecuciones sumarias. Los detenidos dejaban de contar como seres humanos, para pasar a ser meros instrumentos y combustible de una maquinaria homicida de gran magnitud, que llegó a cobrarse cerca de 30.000 vidas, de cuyos destinos el informe de la CONADEP recoge más de seis mil, descontando a familias destrozadas, al tráfico de niños y el daño moral y psicológico de buena parte de los sobrevivientes.

En términos de Derechos Humanos, al parecer se tomaron en cuenta todos los catálogos existentes, pues no se dejó uno solo sin violar en forma sistemática. Ninguna apariencia de ficción jurídica acompañaba el proceso de desaparición. La captura se realizaba en secreto, con el auspicio de las fuerzas policiales; las torturas, interrogatorios y violaciones se producían en campos secretos; los asesinatos y ejecuciones, así como la desaparición de los cuerpos, era también un asunto reservado. Casi ningún recurso podía interponerse a estas acciones, y ninguno por cierto frente a la justicia ordinaria, que presumía de seguir funcionando [CONADEP, 1984: 391]; un buen contacto con un alto mando de la fuerza apropiada era en

⁴⁰ “Un desaparecido es eso... un incógnito”, decía en una entrevista televisiva el general Jorge Rafael Videla, Presidente de Facto de la primera junta de gobierno del PRN.

⁴¹ Cualquier parecido con la situación de las personas detenidas por las fuerzas armadas estadounidenses luego de la invasión a Irak no es ninguna coincidencia, pues se trata de un dispositivo bien desarrollado ya desde la lucha por la liberación argelina.

muchos casos la única medida posible para obtener la reaparición con vida de un detenido-desaparecido, medio que, por supuesto, estaba al alcance de una minoría. En este ambiente es comprensible que las políticas económicas regresivas que se aplicaban no encontraran resistencia alguna y se perfilara un nuevo modelo de país. La corrupción, la expoliación y el robo eran otras tantas fuentes de “legitimidad” de este sistema, que se desgastaba rápidamente por sus propias ficciones políticas.

Cuando la ficción se volvió insostenible y se agudizaron los conflictos políticos en el interior de los cuerpos militares gobernantes, se hizo lo posible por mantener el sistema de gobierno mientras se dismantelaba el aparato represivo. El grueso de las desapariciones se produjo así durante los primeros años de la dictadura, bajo la dirección prioritaria de la marina y el ejército. Desatados los conflictos internos y producida la derrota en la intentona de recuperar las Islas Malvinas, que sólo contribuyó a incrementar las listas de víctimas, la declinación de la dictadura se volvió imparable y se produjo un rápido proceso de transición a la democracia [Lievesley, 1999]. Tal y como se encontraban desgarradas las estructuras políticas del peronismo, que pese a la reestructuración de su corriente sindical nunca recuperó su carácter populista, el partido radical ganó las elecciones y asumió el poder en octubre de 1983. Al parecer, se iniciaba una nueva etapa de soberanía de la ley en el territorio argentino

Pero la profundidad de las reformas estructurales, que incluían un aumento sostenido de la desocupación, el parcial dismantelamiento de la industria nacional, un brusco descenso del poder adquisitivo del salario, la destrucción de las empresas públicas, la inestabilidad monetaria y un espectacular crecimiento de la deuda externa pública, agravada por la nacionalización de buena parte de la deuda externa privada, presentaban un panorama desalentador, si bien el sentimiento predominante era el de un fuerte alivio por la renovación del sistema democrático. Sin embargo, la incapacidad de dar respuesta a los reclamos continuos de justicia frente a la represión ilegal pasada debilitó, entre otros factores, el sentimiento de confianza en las instituciones democráticas. Las dificultades para localizar y enjuiciar al gran número de participantes en los operativos, el carácter secreto de los mismos, el ocultamiento y destrucción de las pruebas y una nada desdeñable (y a la vez despreciable) falta de voluntad política y judicial, contribuyeron a una lenta marcha de la justicia, hasta la realización de los juicios contra los ex-comandantes en 1985.

La ley de *Punto Final* (23.492) que puso límites a la apertura de causas y la de *Obediencia Debida* (23.521) que restringió minuciosamente el ámbito de imputabilidad a los mandos superiores de las FFAA, dieron por tierra con cualquier esperanza de justicia, al menos durante los siguientes 18 años [CL. 17/06/2005, Sec. *El País*]. Tratándose de leyes que encubren una virtual amnistía para los ejecutores directos de las atrocidades cometidas, el indulto presidencial otorgado por el presidente justicialista que sucedió a Raúl Alfonsín, Carlos S. Menem, a los comandantes procesados y condenados, no es más que un comentario de la impunidad, un calculado insulto y el reconocimiento de ciertas afinidades entre gobiernos de muy distinto signo [Holmes, 1999a].

Pese a las causas abiertas contra los represores en el extranjero, con los consecuentes pedidos de extradición, y la reclamación continua de las organizaciones de familiares de los niños desaparecidos y entregados al cuidado de sus raptos, es en este panorama de suprema impunidad donde deben desarrollarse las acciones de búsqueda de la verdad y la asignación de

las responsabilidades por los actos cometidos de violación masiva y sistemática de derechos humanos.

Pero el legado destructivo de la dictadura no se disolvió con su desaparición y la reintegración formal del poder al pueblo argentino, aunque sus principales consecuencias indirectas, de carácter fundamentalmente económico, no mostrarían sus auténticos alcances hasta la instauración del gobierno democrático alfonsinista. El endeudamiento público y privado, la fragilidad financiera, la inestabilidad de precios, el mal estado de las cuentas y de los servicios públicos, la desatención de los sistemas de salud, justicia y educación, la desarticulación del aparato productivo de alto y mediano valor agregado son algunos de estos alcances, que no podían hacer más que incrementar, junto con la desintegración más evidente del tejido social, causada por más de siete años de autoritarismo y represión, la negra herencia de la dictadura.

Pese a la contundencia de estos elementos, hay que insistir, no obstante, en la persistencia de factores de índole estructural que no son consecuencia de la dictadura en sí misma, aunque ésta no hizo nada por resolverlos. Estos factores reaparecen en el conjunto de los conflictos en los que el estado de derecho se convertirá en el eje central de las acciones políticas durante el período democrático que se ha elegido analizar.

b) Los actores sociales determinantes

Los aspectos que afectaron negativamente a la población argentina durante la experiencia democrática, dado que se trata de un desarrollo progresivo, pueden registrarse con mucha mayor nitidez a partir del período constituido por el segundo mandato de Carlos Menem, iniciado en 1995. Pero sus causas, sus vías de desarrollo y, principalmente, la naturaleza de los actores sociales involucrados, deben rastrearse con anterioridad, pues el gobierno de Raúl Alfonsín constituyó también una etapa en la que la debilidad institucional resultó decisiva para que determinados problemas se gestaran y manifestaran, y para que otros, más tradicionales, persistieran. Para ello contribuyeron factores internos y externos, y tampoco parece factible intentar una respuesta que considere sólo uno de estos aspectos. Sí parece posible, en cambio, identificar las prácticas de los actores sociales durante esa primera etapa de la democracia y verificar el resultado de estas prácticas, que casi siempre se correspondieron con intereses contrapuestos. También es posible identificar el momento de fractura de esta etapa, pues los periodos en que una economía moderna atraviesa por una hiperinflación, como es el caso de los episodios de 1989-91, son muy escasos [Fanelli y Frenkel, 1990]. Y es por ello que son casi siempre altamente significativos, tanto a escala económica, pues suelen delatar las profundas incongruencias y conflictos existentes entre los diversos componentes de la estructura productiva, como a escala social, pues es improbable que se desencadene una anomalía de estas magnitudes si no existen condiciones estructurales que las favorezcan y conduzcan así a una intensa reestructuración de las fuerzas políticas en una sociedad.

Para clarificar este panorama debe prestarse atención a algunos aspectos macroeconómicos. Pero no porque se deba dejar de lado otras circunstancias. Simplemente, en relación con la problemática central, los grandes problemas económicos a escala nacional son los que afectan de forma más profunda y generalizada a la población en su conjunto, y tienen efectos indeseados en aspectos tales como la educación, la sanidad y la seguridad. Por otra parte, es precisamente el punto débil del sistema democrático en Argentina el hecho de haber sido incapaz de detener la decadencia económica y sus consecuencias en gran parte de la población pues, respecto de la etapa anterior, hubiera sido casi imposible no mejorar en materia de protección de derechos y tranquilidad social. Esto equivale a que el sistema político en su conjunto deba enfrentarse a periódicas crisis de legitimación [Habermas, 1991], altamente corrosivas para su funcionamiento normal. Como se verá con claridad en este caso, en donde dos gobiernos vieron interrumpido su mandato por la conmoción social basada en sendas crisis económicas, no deben menospreciarse las consecuencias de ésta continua situación de emergencia, pues ante una realidad social cada vez más degradada, incluso los procedimientos democráticos más elementales corren el riesgo de quedar completamente vaciados de significación. Otro motivo por el que se debe apreciar los aspectos socioeconómicos, tanto en la identificación de los actores sociales como en la de los principales procesos existentes, se apoya en que de los elementos de estructuración política y jurídica del estado y la sociedad argentina de esta etapa –que son el objeto central de la investigación– se tratará más adelante en el desarrollo de la exposición.

Los sucesos hiperinflacionarios, tanto el de principios de 1989, que determinó la caída del gobierno radical, como los rebotes de 1990 y 1991, que obligaron a sendos replanteos de la política económica del gobierno justicialista, no debieran ser interpretados simplemente como acontecimientos económicos, sino también y, como se sostendrá aquí, principalmente, como

hechos sociopolíticos y momentos sintomáticos de inflexión en la historia económica y política argentina. Para analizar con precisión estos hechos, sus causas, naturaleza e implicancias deberán conocerse tanto el contexto histórico como la calidad, influencia, intereses y participación efectiva de los distintos actores sociales implicados y también lograr una conceptualización precisa de la inflación y particularmente de los episodios hiperinflacionarios. De este modo, para alcanzar el objetivo de descifrar este punto fundamental en el desarrollo del proceso democrático estudiado, se expondrán las circunstancias que conducen a crear un perfil más acabado de la naturaleza y estado del régimen democrático instaurado en Argentina a partir de octubre de 1983. Se parte así de la consideración teórica que contempla a la hiperinflación como un hecho derivado de una múltiple combinación de factores económicos, sociales y políticos, no restringido a la acción de un sólo grupo o sector social, y sintomático de un estado de crisis profunda y precedente a los hechos desencadenantes.

Finalmente, interesa conocer y reinterpretar la política de la administración radical y la configuración social y política en que se desarrolló, y en particular el momento y condiciones de su derrumbe, porque en varios sentidos ha resultado ser la conexión necesaria, por la reubicación de las fuerzas sociales que acompañó desde el fin de la dictadura militar, y el prólogo para la política de reestructuración llevada a cabo durante la administración menemista [Acuña y Smith, 1996]. En virtud de la importancia de este último proceso, la profundidad y contundencia de sus consecuencias sociales, resulta relevante apreciar las implicancias de la forma y el momento en que el menemismo accedió al gobierno, para poder así evaluar de manera más clara y precisa sus razones, condiciones previas y lógicas de funcionamiento. La idea central que guía este desarrollo es el profundo condicionamiento al que se vieron sometidos los sucesivos gobiernos democráticos, de acuerdo o no con los principios ideológicos y políticos o el carácter moral de sus integrantes, e incluso de su capacidad de maniobra y respuesta frente a los conflictos que al estado le plantearon los actores sociales relevantes.

Desde el principio de su gobierno, la administración radical debió enfrentarse a una situación sumamente compleja en todos los frentes. Después de triunfar en las elecciones y asumir el control del aparato del estado y las empresas públicas, le tocaba la tarea de administrar un estado al cual todos los sectores sociales, incluyendo aquellos que habían sido sumamente beneficiados por la acción de los sucesivos gobiernos militares, tenían reclamos para hacer.

A una estructura económica desarticulada con respecto a los regímenes peronistas proteccionistas y sumamente desequilibrada, a una distribución de la riqueza crecientemente inequitativa y a los conflictos sociales planteados por la acción genocida de las FFAA, se le sumaban una muy débil situación frente al sector externo, debido al descomunal crecimiento de la deuda externa, prácticamente no invertida en el desarrollo tecnológico o productivo. La política económica de la dictadura había conseguido sextuplicar la deuda pública, elevándola de 8000 a 46000 millones de dólares [V. Cuadro 22 del AE], con la circunstancia agravante de hacerlo en un contexto de destrucción de la capacidad productiva instalada, basada en la desprotección de la industria nacional frente a la importación de manufacturas extranjeras. Ello condujo a una ampliación sin precedentes de la brecha tecnológica [Soltonovich, 1997] de profundas consecuencias socioeconómicas en términos de la posibilidad de ocupar un espacio determinado en la división internacional del trabajo, en continua evolución [Fröbel, Heinrichs y Kreye, 1980]. Las empresas públicas, además, habían sido dejadas en una situación muy difícil de sostener y la condición de las cuentas públicas era poco alentadora. La crisis de la deuda externa se convirtió muy pronto en uno de los puntos más débiles de la política económica

radical. Porque con la incapacidad de manejar sus efectos recesivos más inmediatos se permitió que terminara convirtiéndose en una auténtica herramienta de control en manos de agentes internacionales que velaban por intereses muy distintos a los de la población argentina, e incluso también del capitalismo nacional, generándose un amplio espectro de repercusiones que determinarían algunas de las acciones de gobierno más nocivas y antipopulares de los gobiernos siguientes.

La débil posición presentada por el gobierno de Alfonsín frente a casi todos los sectores, intentando mediar en aspectos que hubieran requerido del ejercicio del poder estatal –aún cuando fuera ejercido a través de la vía legal del congreso nacional– determinó un constante deterioro de su capacidad de negociación, tanto como de su credibilidad y de su horizonte de opciones. Llegado a cierto punto de debilidad y falta de confianza, cualquier plan de gobierno social o económico que se presentara, por técnicamente bueno que fuera, no podría sostenerse y resultaría inviable [Frenkel y Fanelli, 1990; Damill y Frenkel, 1990]. El “Plan Primavera”, implementado por el ministro Juan V. Sourrouille para salvar los restos del “Plan Austral” y prólogo para la hiperinflación, es un claro ejemplo en este sentido.

La hiperinflación de comienzos de 1989 licuó prácticamente el escaso capital político que le quedaba al gobierno radical, atacado desde todos los frentes e intentando soportar y canalizar presiones sectoriales que finalmente serían demasiado para él. Pero este suceso es el resultado de un proceso de deterioro político y del estallido de tensiones sociales y sectoriales que no podían resolverse en el marco de un estado que intentaba atender a todos los intereses sin tomar parte por ninguno. De esta manera, la lucha final por ver quién tenía realmente la capacidad de imponer sus propios intereses debió verificarse en otro campo, y del resultado del conflicto dependieron a su vez las características del nuevo gobierno, que a pesar de mantener las formas democráticas, poco tuvo que ver con la defensa de los intereses generales del pueblo y de la nación. Las políticas públicas desarrolladas a partir de la caída del gobierno radical llevaron no sólo el signo del neoliberalismo sino, sobre todo, la clara intención de beneficiar a sectores bien definidos de las clases dominantes internas y externas, en detrimento de la posición de la mayor parte de la población argentina, incluyendo su todavía nutrida clase media. En este sentido, no se trató de un proceso de saneamiento del mercado ni mucho menos de una “revolución productiva” [Menem y Dromi, 1990], sino de una reestructuración regresiva. La existencia de una clase media tan desarrollada constituía la principal diferencia con otros países latinoamericanos dedicados básicamente a la producción de materias primas y en los que la polarización de la riqueza era tradicionalmente superior [Beccaria, 2002]⁴². El descalabro producido por los sucesos hiperinflacionarios daría una resolución a los conflictos, dado que terminaría definitivamente con el gobierno radical y daría paso a uno mejor adaptado a las necesidades e intereses de los sectores vencedores de la puja. Pero ¿Por qué hablar de sectores y actores sociales participantes?

Porque tratar un período tan breve y tan intenso en cuanto a alternativas con categorías de análisis más amplias, como la de “clases sociales” [Olin Wright, 1994; Gurvitz, 1974; Giddens, 1989], no permitiría ver las circunstancias y problemáticas internas en los procesos estudiados. Pese a esta insuficiencia, por otra parte, la acción política de cada una de estas clases o, mejor dicho, de las corporaciones que en forma real o nominal respondían a los intereses de estas clases, no es difícil de rastrear. Distinguir, en el análisis de la sociedad argentina, diversos

⁴² Miguel Canessa ha sugerido, con acierto, que la crisis argentina de 2001 terminó por igualar tendencialmente las condiciones sociopolíticas argentinas con el resto de Latinoamérica.

sectores específicos dentro de las diferentes clases es una decisión de carácter teórico que implica cruzar experiencias de análisis disímiles, pero en un sentido que no es en modo alguno novedoso, ya la *Escuela de Frankfurt*, al componer una sociología que atendiera a las teorías hegeliano-marxistas con una clave comprensiva y más amplia contribuyó decisivamente a la creación de un nuevo campo [Habermas, 1992]. Esto no quiere decir que no puedan comprenderse o analizarse las cuestiones relativas a la lucha de clases y el desenvolvimiento de la lógica capitalista en Argentina durante los procesos hiperinflacionarios, sino que éstas deben encuadrarse y entenderse con otras categorías que permitan atender a la diversidad de los comportamientos de diferentes sectores al interior de una clase social o de formaciones sociales que, como el estado y sus aparatos en algunas coyunturas, no responden directamente a los intereses de una clase determinada aunque, por supuesto, no pueda ser considerado un elemento neutral [Arblaster, 1992; Dahl, 1992; Held, 1991]. Al mismo tiempo, este camino permitirá construir las mediaciones que permitan la comprensión de los procesos en términos más amplios, pero también más precisos.

Se entenderá entonces a los *actores sociales* según la definición dada en el punto b.2 del Capítulo II de esta presentación. Se diferencia, además, esta categoría de la de “sujeto” en términos de ciudadanía [Touraine, 1994; Fariñas, 2001a], pues representa un plano de acción política más amplio y complejo que la participación directa o indirecta del “pueblo” en las decisiones políticas de máximo nivel, entre las que se incluyen las referidas a la política económica más general. Esta categorización no sólo implica la posibilidad de verificar los efectos económicos más importantes para los sectores productivos, sino que también, en buena medida, contribuye a definir las posibilidades y problemas futuros de la mayor parte de la población, comprendida en relación con estos elementos.

Teniendo en cuenta el objetivo de ubicar a las distintas fracciones debe recurrirse, ahora sí, a categorías más amplias, para poder de esta manera hacer las distinciones correspondientes al interior de cada una de ellas. Se analizará en primer lugar el papel de las diferentes fracciones de la clase capitalista argentina, dado que su estructura es compleja y se encuentra fracturada en campos que a menudo se enfrentan; en segundo lugar, se encuentran las organizaciones sindicales, que reunían la representación de los trabajadores, fundamentalmente urbanos, pues la historia argentina más reciente carece de movimientos campesinos importantes; en tercer lugar, como corporaciones de directa influencia en las decisiones políticas y legislativas, se hallan los partidos políticos; en cuarto lugar están los organismos internacionales cuya influencia y capacidad de presión resultó decisiva y, por último, al propio estado nacional, cuya rama ejecutiva encabezaba el Partido Radical en la figura de Raúl Alfonsín.

b.1) Las diferentes fracciones del Capital

Dentro de la clase capitalista argentina, entendida como aquella formada por los dueños y gestores de los medios de producción, nada hay de homogéneo, ni en formas de funcionamiento, ni en intereses, ni en objetivos estratégicos de más largo plazo que la mera acumulación ampliada del capital [Marx, 1972]. La estructura económica argentina, desde el comienzo de la primera industrialización substitutiva de importaciones, debió cargar con el desequilibrio producido por la necesidad de obtener recursos derivados de las exportaciones de la producción primaria, básicamente agroganadera, para la financiación del desarrollo de la industria liviana o pesada [Diamand, 1977]. Si bien es cierto que las condiciones históricas –las

guerras mundiales y la depresión de entreguerras, cuyo impacto fue mucho menor para los países productores de alimentos como Argentina en las primeras décadas del siglo XX–impusieron el modelo substitutivo de importaciones, contribuyendo al auge del populismo peronista desde esta perspectiva y obligando a las clases dominantes fundamentalmente agrarias a diversificar la producción nacional, el resultado fue una pugna constante entre el capital agrario y el industrial. Esta oposición supone un caso extremo de competencia intra-capitalista, pues excede el ámbito de la mera competencia mercantil [Mandel, 1974]. Aquí se lleva el conflicto al extremo de pretender una anulación política, cuando no la desaparición práctica, del otro sector. La razón de ello radica en que ambos sectores compiten no sólo por una porción mayor o menor del mercado, sino por el control de una actividad estatal que resulte acorde con sus intereses, en el sentido de que no presente obstáculos a su régimen sectorial de acumulación [Boyer, 1989]. Durante la dictadura militar, la política económica de Martínez de Hoz⁴³ llevaba claramente esta impronta a favor de los sectores agropecuarios (el propio ministro procedía de una familia terrateniente) [Schvarzer, 1983], mientras que la política más proteccionista hacia la industria nacional que intentó desarrollar en primera instancia el radicalismo motivó la resistencia activa de estos mismos sectores.

Dada esta situación, el sector agro-productivo⁴⁴ ha acusado periódicamente a la industria nacional de “artificial”, en función de la teoría de las ventajas comparativas, que relegaban al país con toda naturalidad al sitio de productor de materias primas, especialmente de aquellas ligadas a la producción de alimentos en la división internacional del trabajo. El sector industrial, en donde no debe incluirse a los grandes grupos ligados a la industria alimentaria, por su parte, ha tratado al primero de retrógrado. Pero, en definitiva, más allá de los argumentos esgrimidos, han luchando por imponer respectivamente el tipo de organización económica que favoreciera mejor a sus respectivos modos de acumulación de capital. La incompatibilidad de ambos enfoques radica en que el estado debe decidir en cada instancia el sendero de una política aperturista o proteccionista, favoreciendo a unos o a otros, pues la apertura económica deja indefensa a la industria nacional, crónicamente falta de competitividad frente a la competencia externa, mientras que el proteccionismo implica en la práctica una transferencia de recursos del sector agrícola al industrial, transferencia efectuada principalmente por la vía impositiva. Una consecuencia apreciable de este mecanismo es la continua sucesión de momentos de crecimiento y estancamiento de la economía, con el primero siempre limitado por un eventual *shock* en el sector externo, producido el estrangulamiento de los créditos por las crisis en la balanza de pagos [Diamand, 1977]. Lo cierto es que desde el punto de vista de los actores individuales en tanto capitalistas, no puede existir, a largo plazo, un empate, sino una relación de fuerzas cambiante, con alianzas circunstanciales y de frente a un potencial cambio radical en la estructura económica, donde el estado en tanto administrador de las políticas públicas es el principal agente y por lo tanto el eje de la lucha [Portantiero, 1977]. Discursivamente, ello implica que siempre ha existido la posibilidad de que un importante sector del capitalismo nacional se enfrentara a la política económica que el estado intentara desarrollar, con completa indiferencia del color político y las intenciones transformadores del gobierno de turno. El

⁴³ Ministro de economía de la primera junta militar del PRN.

⁴⁴ Existen cuatro organizaciones –Federación Agraria Argentina, que reúne a los pequeños y medianos productores agropecuarios; Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINAGRO), creada en 1953; Confederaciones Rurales Argentinas y la tradicional Sociedad Rural Argentina, creada en 1866–, que tienen alcance nacional [Bidaseca, 2001]. No obstante, en este sector la mayor cuota de poder económico y social se encuentra concentrado en el último actor citado.

resultado de esta situación es la existencia de una tensión estructural permanente que tiene un reflejo necesario en la articulación sociopolítica del país.

En términos económicos concretos, los puntos centrales de este conflicto oscilan alrededor de la fijación del tipo de cambio frente a las monedas de los países compradores de la producción nacional y de los competidores directos, y el grado de apertura comercial, con su contrapartida: el proteccionismo. El desarrollo industrial requería del estado dos acciones positivas fundamentales por parte del estado: la protección frente a las importaciones y la transferencia de recursos para financiar el propio desarrollo. Dado que la mayor fuente de recursos legítimos de la nación era la exportación de productos básicos, estas acciones requerían un esfuerzo extra por parte de sectores más interesados en la libertad de los movimientos de capital y en la máxima exención posible de cargas impositivas. Es esta la base estructural de un conflicto formalmente insoluble.

El proceso de sustitución de importaciones nunca llegó a producir un gran parque industrial de industria pesada y de gran intensidad tecnológica. Pero más allá de las potencialidades supuestas para la estructura económica argentina –generalmente confundidas en su tono optimista por la percepción superficial de una gran cantidad de riquezas naturales y una extensión geográfica considerable y sub-poblada–, el desarrollo industrial efectivo se truncó definitivamente, al menos en el plano del capital nacional, con la aplicación del proyecto económico de Martínez de Hoz, gente extraordinariamente vinculada, no puede omitirse, con importantes bancos y gobiernos extranjeros, especialmente de los de EEUU [Schvartz, 1983]. No obstante, y pese a que muchas de las industrias más importantes estaban vinculadas con el procesamiento de las materias primas y la producción de alimentos, aún los intereses de este sector del capital se contraponían a los de los sectores agro-exportadores. Este conflicto se instalará en el centro del plano interno de las disputas, en torno al gobierno de Alfonsín, y es en buena medida independiente, por su larga trayectoria histórica, de la política de la dictadura militar, que intentó resolverla a favor de los sectores más tradicionales de la economía. Es uno de los aspectos en que resultan más visibles las dificultades de un estado incapaz de gestionar por los procedimientos democráticos conflictos concernientes a los grandes sectores del capital, pero cuyas consecuencias se extenderían inevitablemente al conjunto de la población [Bonnet y Glavich, 1993].

A estos dos sectores del capital productivo local, representados por la Sociedad Rural Argentina, la CARBAP (ganaderos de Buenos Aires y la Pampa) y el CONINAGRO (agro-industriales), por un lado, y la UIA (Unión industrial Argentina) y el MIN (movimiento por la industria nacional), por otro, se le sumó un tercero; éste es el de los grandes grupos económicos, algunos de vieja data y otros de creación más reciente, alimentados extraordinariamente por los mecanismos financieros especulativos instalados por Martínez de Hoz y beneficiados dolosamente por la licuación de sus deudas privadas frente a acreedores externos en contra del estado, o sea, del grueso de la población en las postrimerías del régimen militar⁴⁵ [Azpiazu, Basualdo, y Khavisse, 1986]. Estos grupos, ligados a la producción pero especializados en obtener grandes y veloces ganancias mediante la especulación financiera y la compraventa de bienes, y en este sentido parientes cercanos de los llamados “capitales golondrina”, consiguieron privilegiados puestos para ejercer presión, en función de sus contactos internacionales y las grandes masas de capital que manejaban. En tiempos del menemismo esta

⁴⁵ En las maniobras llevadas a cabo para esta transferencia participó activamente el principal operador económico, en cuanto a la implementación de planes innovadores, de la administración Menemista: Domingo Cavallo.

posición privilegiada, reforzada luego del derrumbe de la administración radical, les permitió acceder a buena parte de las Empresas Públicas privatizadas y el control de puestos públicos e influencias variadas [V. Cuadros 34 al 42 del AE]. No siempre es fácil determinar límites específicos entre estos tres sectores, dadas las profusas vinculaciones entre ellos en función de los traspasos y la diversificación a veces oculta de las propiedades personales y la extensión y diversificación de los grupos económicos. Pero sí pueden observarse comportamientos diferentes, en el ámbito del manejo político de sus intereses especialmente, durante los procesos estudiados, de donde se infieren los puntos de contacto y de tensión entre las partes.

Se agregan a la lista los movimientos de las empresas extranjeras y transnacionales, siempre interesadas en buscar mercados para sus inversiones o para sus producciones que requieran mano de obra barata. Pero, para instalar sus capitales, requieren, en las economías "en desarrollo", de gobiernos que garanticen la estabilidad social y económica que den una base firme para que las inversiones resulten beneficiosas. Y por cierto que, en vista de las relaciones internas y de los constantes choques con los organismos financieros internacionales, el gobierno radical no parecía ser una administración lo suficientemente amistosa, lo cual no significa que estas empresas estuvieran dispuestas a abandonar el mercado, sino que intentarían obtenerlo de una manera más acorde a sus fines particulares. Por último, y con otras intenciones, se ubica la Banca Privada Externa, acreedora de una parte sustancial de la deuda pública argentina y que precisa asegurar el cobro de la misma y de sus intereses, utilizando tanto sus propias influencias como la de los organismos internacionales adecuados para estos fines.

b.2) Los sectores del trabajo

Exceptuando a los miles de víctimas del genocidio militar, ningún sector resultó más damnificado por las políticas de la dictadura que el de los trabajadores. A la profunda caída de su participación en la distribución de la riqueza, se sumó la violenta represión a sus reclamos y un crecimiento no declarado de la tasa de desempleo. Dirigentes sindicales, representantes gremiales y trabajadores constituyen el porcentaje más elevado de detenidos-desaparecidos [CONADEP, 1984]. Esto es decir que sus elementos más combativos y los más representativos de la izquierda nacional habían sido eliminados por las fuerzas paramilitares o acallados por las amenazas o el miedo y, por supuesto, separados de la lucha política, ya que constituirían la "Columna Vertebral de la Subversión".

Sin embargo, y pese a la permanente intervención de las organizaciones de trabajadores, ciertos sectores dirigentes, ligados al ala sindicalista peronista, lograron mantener sus posiciones de predominio y, de hecho, hasta afianzarlas con la desaparición de antagonistas y rivales. Estos sectores (especialmente el llamado de "*los gordos*" [CL. 14-07-2004]), más ligados al centro-derecha peronista, controlaban todavía grandes masas dispuestas a la movilización política, que seguían fieles a las banderas del peronismo. Después del triunfo de Alfonsín, no tardaron en realinearse detrás del Justicialismo, ahora principal fuerza de la oposición, para apoyar incondicionalmente a sus dirigentes y candidatos, que desde el discurso al menos mantenían vigentes los reclamos y reivindicaciones peronistas, basado en unas pretensiones populistas de mucha incidencia en los sectores del trabajo formal en la economía nacional.

Durante la última etapa del gobierno radical, reunidos en la CGT (Confederación General del Trabajo) pero con gremios poderosos y prácticamente independientes, como la UOM (Unión

Obrera Metalúrgica), su peso electoral y la presión que ejercieron con las huelgas generales sumamente frecuentes, sirvieron de poderoso elemento desestabilizador para un gobierno que, en principio, no se oponía a sus intereses objetivos y que en los primeros años de gestión había logrado recuperar parte del poder adquisitivo del salario y la ocupación, reducidos drásticamente durante la dictadura. No obstante, cuando el régimen económico se volvió altamente inflacionario, la presión de los trabajadores por pagar la menor tasa posible en la constante redistribución de la riqueza significó uno de los puntos de apoyo centrales de la espiral inflacionaria. La mayor parte de sus reclamos fueron dirigidos hacia el estado más que hacia los empresarios o al sistema mismo, siendo éste un síntoma de la primacía de la lucha política sobre la económica en la conciencia política de los sindicalistas y las masas trabajadoras [Lukacs, 1986; Drolas, 2004].

En las particulares raíces del movimiento peronista y sus tensas relaciones con los poderes públicos (cuando no estaban ocupados por integrantes del propio movimiento, evidentemente) se encuentra la respuesta a este singular comportamiento. En origen, el peronismo como movimiento populista, inspirado ciertamente en el fascismo europeo, no se opone a la existencia de las relaciones capitalistas de producción, por mucho que así lo diga su himno⁴⁶, sino que se orientó a conseguir una relación corporativa entre sindicatos de trabajadores y de patrones, precisamente para conseguir un desarrollo sostenido del capitalismo nacional⁴⁷ [Matsushita, 1986]. De esta manera, la relación entre patrones y trabajadores ha sido siempre tensa, pero durante el auge de este movimiento se encontró bajo la continua atención del estado. Así, el sindicalismo argentino, mayoritariamente peronista, se situó siempre, para defender sus intereses, ante una disyuntiva de fácil resolución: si el gobierno era peronista, debía apoyarlo; si no lo era, debía combatirlo para que un gobierno peronista accediera al poder. Ciertamente, bajo un gobierno de este signo, aunque la situación de las clases trabajadoras no fuera próspera, al menos sí lo sería para los dirigentes sindicales. Aunque esta lógica se quebró parcialmente luego de la administración menemista, en tiempos del gobierno radical funcionaba perfectamente. De esta manera, no existió ninguna consideración objetiva que distrajera a los grandes sindicatos de su objetivo político principal: conseguir que la administración radical fuera reemplazada por una administración justicialista. Además de los trabajadores sindicalizados u organizados por gremios existía una importante masa de empleados cuya capacidad de acción era muy inferior, al punto de no alcanzar el grado de actor sociopolítico.

b.3) Los principales partidos políticos

Más que un acabado análisis de sus recorridos históricos, interesa aquí señalar las principales acciones de los partidos políticos mayoritarios antes y después de las elecciones que dieron el triunfo al justicialismo y de la hiperinflación de 1989. Pese a que el sistema electoral argentino permitía la presencia de minorías en el congreso bicameral, en la práctica la distribución política era todavía marcadamente bipartidista. Radicales y peronistas (que durante casi dos décadas fueron proscritos, desde la “Revolución Libertadora” de 1955) constituían las principales referencias electorales, aunque ambos partidos políticos tenían alas internas capaces de

⁴⁶ “Los muchachos peronistas todos unidos triunfaremos y, como siempre, daremos un grito de corazón ¡Viva Perón!. Por ese gran argentino que se supo conquistar a la gran masa del pueblo combatiendo al capital”.

⁴⁷ Néstor Kirchner, presidente de la nación que ha ocupado el cargo al finalizar el período que se estudia aquí y que procede de este movimiento, se ha declarado partidario de esta posición desarrollista

producir súbitos cambios ideológicos en la orientación política general del partido, con profundas consecuencias en la actuación política de ambas agrupaciones.

Tanto el radicalismo como el peronismo han sufrido a lo largo de su historia importantes cambios en su configuración interna, tanto en el plano político como en el ideológico, siguiendo los cambios en la propia sociedad argentina y su inserción en el panorama internacional. Por el lado del radicalismo, el triunfo interno de Angeloz marcaba una acentuada desviación a la derecha con respecto al perfil centro-izquierdista de Alfonsín. De hecho la campaña angelocista, que debía, aparentemente, ser opuesta a la menemista, resultó coherente con las acciones posteriores del justicialismo en el gobierno, una extraña paradoja política y una lección sobre la democracia representativa como "gobierno del pueblo a través de sus representantes" dentro de un marco de relaciones capitalistas de producción: lo que el partido oficialista, derrotado en las urnas prometió, el partido opositor, discursivamente enfrentado a ese cambio de rumbo, lo cumplió, poco más o menos. Esto se conjuga con la situación de dominación y control que sobre el aparato del estado tienen las fuerzas económicas predominantes, en especial en su capacidad de veto de ciertas políticas y su preferencia por otras. El interés partidario del radicalismo en conseguir una estabilización de la situación se vio desalentada por el descalabro económico y la acción de los sindicatos, sumados a la escasa habilidad mostrada por el gobierno para mantener las cosas en su cauce diplomático. Ya el radicalismo era minoría en el congreso, pues el mandato presidencial era todavía de seis años, mientras que la renovación de la cámara baja se realizaba cada cuatro años, y la del senado cada tres. Así, los proyectos de ley presentados por el ejecutivo eran casi automáticamente bloqueados, perdiéndose herramientas para intentar controlar la situación. No obstante, aún sin este esquema legislativo, es poco probable que se hubiera logrado reencausar la situación a partir de mediados de 1987, cuando la economía argentina presentaba ya un *"sesgo hacia la hiperinflación"* [Fanelli y Frenkel, 1990]. Las relaciones sectoriales no sólo se hallaban muy deterioradas, sino que algunos sectores comenzaban a perder capacidad de negociación, en función de intereses inmediatos.

La dudosa calidad del radicalismo como "partido de masas" después de la expansión del peronismo y la heterogénea conformación ideológica de sus filas (que puede colegirse tanto de las pugnas internas como de las periódicas rupturas y re-alineamientos), tampoco brindaron nunca un esquema político firme que le permitiera afrontar el choque con un partido integrado como el Justicialista, dotado de una masa militante activa, y con los intereses económicos divergentes. Debido a su crónica indefinición ideológica y al papel que debió jugar en algunos de los momentos más críticos de la historia argentina, podría utilizarse una calificación política poco ortodoxa para el radicalismo como fuerza política. Porque parece haber actuado en estos momentos como un partido-fusible, apto para ser colocado en posición de "quemarse" en cualquier momento, para que el cambio de una situación socio-política a otra resultara lo menos traumática posible. En realidad, como se verá, estas alternancias se corresponden con los cambios en el régimen de acumulación. Esto se corresponde, por supuesto, con la endémica debilidad de la democracia argentina, sumamente dirigista y propensa a la dominación carismática en todas sus expresiones políticas [Nino, 1992; Gargarella, 1992]. Por supuesto, el problema central del radicalismo es estructural: el radicalismo opera de esta forma porque ha quedado periódicamente atrapado entre los grandes sectores capitalistas argentinos y las reivindicaciones de la población, ya sea a través del corporativismo justicialista o de otros partidos de centro-izquierda.

Por su parte, el Justicialismo, que ya se perfilaba como la fuerza política dominante, tardó mucho en definir su orientación, en un ambiguo juego por mantener la alianza de clases al interior de sí mismo. En el peronismo se dieron cambios que, aunque velados discursivamente, fueron igualmente profundos. Aunque era claro que sus sectores de izquierda habían sido minimizados y carecían de fuerza política al interior del movimiento obrero organizado y mayoritario, el discurso justicialista, y en especial el de su candidato, Carlos Menem, continuaba nutriéndose del abundante caudal de frases populistas heredado de su más ilustre antepasado político [Menem y Dromi, 1990]. Lentamente, sin embargo, fue contactándose y estableciendo lazos firmes con sectores del capital, en especial con los grandes grupos económicos de capital nacional. Ya contaba, por cierto, con el apoyo de empresarios nacionales peronistas, que bregaban por la vuelta a la producción sustitutiva y proteccionista, aunque a largo plazo resultaron tan defraudados como los sectores trabajadores por la política económica adoptada por la administración menemista.

Siguiendo en este sentido a la tradición estadounidense, los partidos políticos mayoritarios argentinos del siglo XX han tenido habitualmente un discurso supra-clasista, desligado de otros intereses que no fueran los “nacionales”, y la razón de esta permanente voluntad totalizadora debe encontrarse tanto en el particular desarrollo de la estructura social argentina como en la compleja relación de su democracia con los sectores conservadores, históricamente renuentes a aceptar diluir sus privilegios sectoriales pese al continuo desarrollo de una típica sociedad de masas. Por supuesto, el resultado es que muchas veces han estado desligados de sus bases y no puede resultar sorprendente que parezcan actuar con completa autonomía de la voluntad popular, pues de hecho así lo hacen: en la historia política argentina el rasgo más característico es el corporativismo sectorial, y con él el continuo alineamiento clientelístico o carismático. Este comportamiento, al enquistarse constantemente en el estado, falsea constantemente la “soberanía popular”, relegándola al papel de legitimar el sistema político [Sartori, 1988].

b.4) Los organismos financieros internacionales

Tanto el Fondo Monetario Internacional (FMI) como el Banco Mundial (BM), con sus visiones respectivamente ortodoxa y pragmática en materia macroeconómica, o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), tenían especial interés en el saneamiento de la economía argentina⁴⁸, que junto con Brasil y México tenían las mayores deudas externas de América Latina, amenazando con volverse incobrables si sus economías no eran reacondicionadas para lograr un continuo superávit fiscal que les permitiera atender a las “obligaciones nacionales”, los servicios de una deuda que, pese a todo, siguió creciendo. Esto es decir que para ellos más que para nadie el estado era el sector a controlar en la economía. Y por cierto no cualquier estado, en lo que a su orientación económica y política se refiere, podía cumplir con los requisitos para satisfacer las enormes demandas de los acreedores y dadores de crédito. La relación de estos organismos es dual, pues legalmente se establece con un gobierno, es decir, con una forma política de estado legitimado, mientras que sus objetivos se centran en el tratamiento de los problemas del estado en su organización más amplia, su forma social general de estado nacional conformado por una población heterogénea, implicada en relaciones particulares. Esta dualidad plantea varios problemas presentes en la relación entre el estado y la sociedad.

⁴⁸ A estos organismos se suma la OMC, cuya acción en Argentina ha sido más indirecta a pesar de su creciente poder en el ámbito internacional desde la ronda uruguaya del GATT [Díaz Mier, 1991].

Estos organismos internacionales, a diferencia de la banca privada, poseen una organización burocrática que tiene su propia lógica de funcionamiento y desarrollan formas singulares de presión política. En general, se establecen con ellos desde los más altos estamentos del estado canales de comunicación directos que les confieren en ocasiones una auténtica potestad cuasi-estatal; a la vez, debido a su importancia estratégica, los sectores del capital privado están siempre atentos a sus evaluaciones y acciones frente a los países que no gozan de una privilegiada posición. Por esta razón, un mero gesto político hacia un gobierno por parte de estos organismos, que no habían caído todavía en su actual desprestigio relativo –lo cual no ha mermado significativamente su poder, por otra parte–, podía causar profundos y veloces cambios de ánimo en los inversores particulares, lo cual fue particularmente evidente en los últimos meses del gobierno radical. En todo caso, las acciones de ambos obedecen a intereses distintos y sus modos de accionar son igualmente diferentes.

Aunque el Plan Austral, que había gozado de la aprobación del FMI como plan estabilizador, no aseguró la producción de un excedente que pagara los intereses de lo adeudado; las relaciones con el ministro de economía, Bernardo Grinspun, no habían sido buenas. De hecho, habían sido pésimas, incluyendo una cesantía unilateral (*Default*) en el pago de los intereses de la deuda durante varios meses. Si bien la administración de la economía tal como la encaró Juan Sourrouille mostró una tendencia a mejorar, desde la óptica técnica de estos organismos, la situación era tal que el fracaso del plan condenó incluso a los planes de salvataje posteriores, que no recibieron nada parecido a un apoyo entusiasta. En realidad, no recibieron ninguna clase de apoyo efectivo, lo cual contribuyó a debilitar la posición del gobierno, pues agotaba la posibilidad de controlar la situación mediante el financiamiento externo.

Al mismo tiempo, los sectores locales del capital no dejaron de hacer presión para sus fines particulares sólo porque al FMI le pareciera circunstancialmente bien un plan de estabilización. El capital localizado en organizaciones con objetivos estratégicos relativamente generales, pero orientados por un modo singular de acumulación monetaria, lógicamente, sólo apoya en la práctica a aquellos planes que le aseguren esa reproducción ampliada y en los niveles esperados. Esto es así, por supuesto, cuando se trata de grandes capitales y grupos capitalistas. En el caso de los pequeños capitales locales, de lo que se trata es de asegurar su supervivencia. Por lo tanto, ningún plan conformaría a todos los sectores del capital local, en vista de los desequilibrios propios de la economía, aunque eso a los organismos financieros internacionales podría preocuparles sólo cuando se dieran las condiciones para un cambio estructural favorable. No obstante, la deuda externa ya se había perfilado como un muy eficiente medio de control político además de económico y, en determinados momentos, la estabilidad dependió de las promesas de apoyo que esos organismos dieran y de las divisas que hicieran llegar. En definitiva, el gobierno no consiguió ninguna de las dos cosas, de modo que desde mediados de 1987 al menos la economía argentina comenzó a inclinarse hacia el desastre inflacionario [v. Cuadro 1 del AE]. Porque una situación como aquella no sólo debilitaba a la moneda nacional, sino que incrementaba las posibilidades de especulación financiera a partir de las previsiones acerca del decrecimiento del valor del dinero respecto del dólar, retro-alimentándose la espiral inflacionaria debido al constante enardecimiento de la puja distributiva.

b.5) El Estado Alfonsinista

El estado alfonsinista, entendido aquí como el conjunto de los organismos gubernamentales dependientes del poder ejecutivo, en referencia a la administración que se mantuvo desde 1983 a 1989, se caracterizó por su vehemente vocación de conformar a todos los sectores sociales, muy especialmente en el ámbito discursivo y, si no podía dejar de hacerse algo, también en el aspecto práctico. Al respecto, debe tenerse en cuenta que *“un gobierno recién nacido es poco probable que sobreviva si se ve obligado a tomar decisiones controversiales acerca de problemas históricamente intratables”* [Holmes, 1999a: 58]. A la crisis existente se sumaba la sensación de debilidad del gobierno, agravada, por ejemplo, por los alzamientos de algunos sectores del ejército. El resultado fue que nadie quedó complacido en un juego que no conoce el equilibrio sino que consiste, en el mejor de los casos, en un constante rebalanceo de fuerzas [Przeworski, 1999; Monnier, 1995].

Si en un principio el radicalismo en el poder buscó recomponer en forma pluralista el modelo de desarrollo económico endógeno, la pacificación de la sociedad y el fortalecimiento de la democracia, fue en todo caso porque no se había tomado conciencia de los intereses con los que se luchaba y la profundidad de la crisis, por un lado, y porque no se contaba con una línea de acción definida, por otro. En el intento de no correr riesgos enemistándose con algún sector se desbarató la fuerza que podía emanar del apoyo popular, pues eso debilitaba la confianza puesta en la democracia como fuente de satisfacción de algunas urgencias sociales. Pero esto no parece contradecirse con la tradición del Radicalismo en el poder. Desde una perspectiva más amplia, se trató de un exceso de celo unilateral por la búsqueda de apoyos al gobierno, en una variedad inusual de “gobernancia estatalmente inducida” que terminó por demoler la gobernabilidad [VV.AA., 1991].

Lentamente, la función percibida del estado pasó de ser la un administrador de los asuntos públicos a un mediador entre partes que a su vez fue el destinatario de todas las críticas y reclamos. Tal vez porque asumió el poder sin tenerlo, sólo porque la dictadura militar había dejado detrás de su propio desgaste una pobre estructura social que no permitió la consolidación de bloques políticos con una línea definida. Porque si de algo no se puede acusar al régimen menemista, a diferencia de su antecesor, es de no haberse puesto de un lado ideológico concreto [Lievesley, 1999]. El gobierno radical no sólo intentó mediar en la puja distributiva entre trabajadores y empleadores según el modelo del estado de bienestar, sin que existieran las condiciones para ello, sino que también intentó equilibrar la grieta crónica del capital nacional. Lógicamente, entonces, no contaba con el apoyo de ningún sector estructuralmente decisivo, pues las clases medias argentinas, pese a su número importante, no tenían la consistencia política necesaria para hacer frente a intereses mucho más firmes y consolidados [Lukacs, 1986]. El gobierno radical intentó reforzar la democracia sin acabar con la impunidad de la dictadura, complacer las demandas salariales de los trabajadores sin restar ganancias al capital, financiar la industria sin perjuicio del agro, hacer justicia a las víctimas del genocidio sin ajusticiar a los victimarios. Así, sin un apoyo político firme, las políticas económicas implementadas, por brillantes que fueran en sus aspectos técnicos, no podían y no pudieron superar las tensiones preexistentes.

El poder político en el alfonsinismo se fragmentó bajo el discurso de la democratización creciente y se alcanzó con ello la fragmentación de las posibilidades que tuviera el estado para

producir modificaciones estructurales ajenas a los intereses de los sectores predominantes. Esta particular forma de ejercer el poder del estado alfonsinista como una renuncia al ejercicio del poder, situándolo no en la sociedad civil (o en la sociedad en general), sino en interlocutores capaces de provocar una inestabilidad manifiesta, es de fundamental importancia para comprender la incapacidad de esa administración para desarmar los conflictos que llevaron a detonar los episodios hiperinflacionarios y su propio desmoronamiento como agente social significativo. Consecuentemente, la política que siguiera su sucesor, aunque pudiera tener vaivenes y contramarchas, no podía continuar por el mismo camino de indefiniciones políticas y económicas, a riesgo de desgastar el sistema político democrático hasta hacerlo insostenible.

c) Racionalidad teleológica y lógica divergente

Una vez identificados los actores sociales determinantes debe atenderse a la racionalidad teleológica de éstos [Weber, 1992]. Esta racionalidad, comprendida en términos de sus vinculaciones institucionales y entendida como la planificación y puesta en práctica de las estrategias tendientes a facilitar el cumplimiento de sus objetivos económicos o políticos, lo cual la acerca al campo de la racionalidad instrumental característica de la planificación en el capitalismo, no sólo varía en función del tipo de actor que la sostiene sino también en función del grado de la institución en que se desenvuelve y la coyuntura y relaciones con el resto de los actores participantes. En definitiva, se trata de constatar cual ha sido en la práctica la aplicación del principio de “razón instrumental” [Hinkelammert, 2000; Adorno, 2001; Horckheimer y Adorno, 1998].

Con su habitual perspicacia sociológica, Max Weber advierte que ninguna organización, en algún punto y medida, deja de estar influenciada por la “tradicición” en que se desarrolla, además de la mera racionalidad con arreglo a fines e intereses [Weber, 1992]. En verdad, esto es decir que quienes tienen la capacidad de tomar decisiones de importancia dentro de una organización cualquiera nunca dejan de tener en cuenta la historia del medio en que se desenvuelven los planes racionales elaborados y en particular la interpretación ideológica de este desenvolvimiento. Esta perspectiva, implementada para el análisis de fenómenos jurídicos, sociales o políticos complejos se aleja inexorablemente de planteamientos constructivo-idealistas para el estudio del estado y el sistema jurídico, tales como los esquemas de Kelsen, Rawls o Habermas, probablemente los ejemplos más destacables y logrados de esta perspectiva ya que *“en la medida en que esté dominada por una perspectiva racionalista, individualista y universalista, la visión liberal es profundamente incapaz de aprehender el papel político y el papel constitutivo del antagonismo”* [Mouffe, 1999: 12], es decir, la imposibilidad de constituir una forma de objetividad social que no se funde en una exclusión originaria.

Porque pese a la racionalidad necesariamente implicada en el marco de dispositivos de comunicación procedimentalmente dispuestos, una misma organización puede actuar en más de un sentido, ya sea que opere por su cuenta y en función de sus intereses particulares o que lo haga en el marco de una organización más amplia que comprenda al conjunto de las organizaciones de su clase o tipo de interés que, por ejemplo, la represente y defienda sus intereses comunes frente a otras instancias⁴⁹. Esta capacidad de acción divergente es especialmente importante en el análisis de los actores económicos que intervienen a la vez en el mercado y en el desenvolvimiento del sistema político⁵⁰. Particularmente, las corporaciones patronales o los sectores del trabajo, pero en ocasiones también los partidos políticos y las organizaciones productivas o financieras de gran peso específico particular, son capaces de experimentar esta racionalidad divergente, que al mismo tiempo que se desenvuelve en el ámbito de esos canales procedimentales establecidos para la comunicación política intenta

⁴⁹ El análisis de estas “lógicas divergentes”, al cual se llega a partir de la sociología del derecho de Max Weber [Fariñas, 1991], parece necesario dado que el esquema de este autor no alcanza todas las manifestaciones posibles del proceso de toma de decisiones estratégicas. Resultan particularmente problemáticas las referidas a los intereses inmediatos en tiempos de crisis explosivas, características de algunos de los procesos políticos que se investigan aquí. El desarrollo de extensas burocracias privadas es también significativo en este aspecto [Hinkelammert, 2002 y 2004].

⁵⁰ Esto sí, evidentemente, contradice el esquema básico de distinción entre clases, estamentos y partidos, sencillamente porque en el capitalismo las distinciones no sólo no son puras sino que su condición es la interpenetración.

desarticularlos para conseguir una mejor posición relativa, siguiendo la lógica de que *“la clase capitalista, por lo general, se ha enfrentado al estado como entidad aparte”* [Miliband, 1992: 55]. Por otra parte, existe otro tipo de divergencia, que es la que se presenta entre los intereses objetivos o los de largo plazo y la acción inmediata de los actores. En esta segunda lógica suelen moverse los partidos políticos o las organizaciones obreras, influidos, además, por acondicionamientos discursivos y organizativos de las fases históricas precedentes, e incapaces de desprenderse rápidamente de esos elementos que constituyen el cuerpo simbólico y discursivo de su identidad social⁵¹. Los ejemplos más importantes para el momento histórico analizado aquí están constituidos por el movimiento peronista y sus líderes y los organismos financieros internacionales: su apego a una ortodoxia discursiva irrenunciable los obligó a expresarse en un sentido, mientras que sus prácticas debieron bifurcarse, alejándose de ese sentido hasta alcanzar un equilibrio que, en realidad, no pudo lograrse hasta que el poder ejecutivo argentino cambió de signo político (en un sentido también divergente, según se tratara del discurso explícito y la práctica efectiva). En todo caso puede resultar de particular importancia analizar las causas de las desviaciones que se presenten con respecto a las acciones esperadas u objetivamente acordes a los intereses del actor o del sector actuante y de los motivos que bloqueen tipos de acción racional esperables en un momento determinado.

Otro aspecto importante que debe considerarse aquí consiste en que puede apreciarse en la práctica que diferentes actores pueden estar desigualmente habituados a actuar "racionalmente", sea por una diferente práctica o por la posesión de un mejor conocimiento y posición para acceder a la información relevante, como así también dependerán las acciones de los instrumentos de poder con que cada uno cuente; perder de vista esta circunstancia implica el peligro de atribuir esquemas de racionalidad inadecuados para cada uno de los actores sociales determinados. Por otro lado, del hecho que nunca la información disponible en una sociedad compleja sea completa no debe inferirse que todos los actores sociales se encuentran en la misma frontera de la ignorancia [Hayek, 1979; Miliband, 1992; Arblaster, 1992]], dado que una de las principales funciones autocentradas de las corporaciones es precisamente la de obtener la mejor información posible y para lo cual, evidentemente, no todos los sectores tienen medios equivalentes.

Por supuesto, este tipo de análisis requiere de presupuestos teóricos referentes a los “intereses objetivos” y el tipo de “acción racional” esperada para cada sector. En este caso, los presupuestos están dados por la lógica de la lucha de clases y el carácter intrínsecamente conflictivo del capitalismo, en especial en la forma subsidiaria y dependiente que adopta en el caso argentino. En esta configuración, que se analiza detalladamente más adelante, se soportan idénticos conflictos que en el capitalismo central y desarrollado, pero agravados por la escasez de recursos financieros y las obligaciones pseudo-tributarias, el *impuesto expoliatorio*, con el capitalismo central, propiciados por el endeudamiento permanente que redundó en un aumento de la dependencia económica y política, el trato diferencial de los términos de apertura y protección económica y el detrimento de los términos de intercambio.

Cuando se analicen los discursos y las acciones de los distintos sectores y actores se verá la importancia de esta lógica de acción para el resultado de la gestión radical. En particular, varias consideraciones con respecto a la influencia del pensamiento "tradicional" intervienen en el momento que se trata aquí, especialmente en lo que hace a ciertos "acostumbramientos" en el

⁵¹ Por otra parte, las organizaciones económicas también pueden reaccionar inesperadamente en momentos de crisis desatadas rápidamente, tal como ocurrió durante los sucesos hiperinflacionarios.

área económica por parte de determinados sectores de la economía argentina. En primera instancia se encuentra la “tradicional” configuración de la economía argentina como un “Régimen de Alta Inflación” y de “Fragilidad Financiera”. Con respecto al primer aspecto: *“El régimen de Alta Inflación es una estructura de contratos (explícitos e implícitos) y un modo de formación de expectativas muy adaptados a la alta inflación. Los contratos nominales no indexados han desaparecido o tienen una extensión de días (como los depósitos bancarios, por ejemplo). Hay una generalización de la indexación en los mercados de trabajo y otros servicios. El período de reajuste de los contratos indexados se ha reducido al mínimo impuesto por la disponibilidad de información”* [Fanelli y Frenkel; 1990: 188] y considerando que *“La volatilidad de la tasa de inflación, entendida como la sensibilidad que esta muestra a shocks reales, monetarios o por puja distributiva, es mayor bajo el Régimen de Alta Inflación que en otras condiciones”* [Fanelli y Frenkel; 1990: 189]. Por su parte: *“La Fragilidad financiera está determinada por dos características centrales: la desmonetización de la economía (contracara del proceso de dolarización) y el problema de la transferencia doméstica (de recursos)”* [Fanelli y Frenkel: 1990: 189]. Se ha atendido a la importancia y claridad de estas consideraciones enmarcándolas en el proceso particular previo al estallido hiperinflacionario, en el cual estas precondiciones tuvieron marcada influencia, pero fueron acompañadas por otros factores igualmente importantes y decisivos de índole política e institucional.

Afectados por esta configuración económica, que influye perentoriamente en la toma de decisiones, se encuentran todos los sectores, pero en especial son afectadas las acciones de los sectores de las corporaciones privadas que administran el capital y del estado, por ser los más conscientes de sus características e implicancias. Las empresas privadas, naturalmente instaladas en el universo de la economía a gran escala, y el estado, que dedica buena parte de sus esfuerzos a administrar la información económica, poseen una capacidad mucho mayor de observación práctica, y con ella una base más segura para tomar decisiones racionales que otros sectores de la sociedad, bien que tanto la observación como la decisión se encuentren sesgadas ideológicamente u obligadas normativamente. Los restantes sectores de la sociedad argentina no podían reaccionar frente a estas circunstancias más que por reflejo reactivo, lo que obligatoriamente los llevó a adoptar, en el plano económico, una estrategia defensiva que se complicaba, por ejemplo en el caso de los sindicatos, con una estrategia ofensiva en materia política, propia de su filiación con el partido que actuaba como oposición. De hecho, estos elementos fueron ineludibles para quienes, desde la administración de los recursos y las políticas públicas, debieron intentar desarmarlos, ya que ambas características se encontraron en el centro de los planes económicos. Pero también se encontraron en el centro de las lógicas y expectativas de quienes sabían aprovecharlos en su beneficio personal (e institucional), porque hay que atender a que, en el juego de la economía altamente inflacionaria y con fragilidad en el sistema financiero, pueden producirse (y se produjeron) enormes transferencias de capital neto, es decir, independiente del precio circunstancial del dinero como mercancía, entre las distintas clases sociales y los distintos sectores del capital.

En segunda instancia se encuentra la también “tradicional” tendencia del capitalismo argentino a las prácticas económicas ligadas a la especulación, que impliquen el menor riesgo y la mayor ganancia en el lapso más breve posible. La base especulativa instalada durante la dictadura no sólo no pudo ser desarraigada, sino que creció hasta convertirse en un árbol especulativo de múltiples dimensiones institucionales. En estas condiciones, las corporaciones e individuos capaces de administrar una cantidad relevante de capital financiero y que deciden dedicarlo en la especulación, no sólo no ven con malos ojos altas dosis de inestabilidad para su comportamiento estratégico. Por el contrario esta inestabilidad, que derriba el valor relativo de

los salarios, de algunas plusvalías industriales y del ahorro de pequeña y mediana escala, es el mejor sustrato para estas prácticas. Esto es especialmente cierto en lo que se refiere a ganancias rápidas, en las cuales el dinero no ingresa en la esfera de la producción transformado en crédito [Schvartzer, 1983].

Hasta para los defensores del liberalismo ortodoxo esta actitud es ruinoso para una economía que pretenda ser libre y competitiva [Hayek, 1991; Nozick, 1990; Friedman y Friedman, 1980], y es rayana a un delito de comportamiento ético para el capitalismo. Pues no se trata de una maximización de la libertad de mercado, sino de una dislocación oportunista entre el ámbito de la producción y la esfera de la circulación de capitales lo que se desarrolla en estas circunstancias. Este aspecto es sumamente importante por sus consecuencias a mediano y largo plazo, además de significar un aliciente inflacionario indirecto. Porque la reunión de los intereses especulativos con el retraso tecnológico dio como resultado que, pese a caer constantemente el valor relativo de la fuerza de trabajo, la economía argentina no aumentara su competitividad, convirtiéndose en un destino sostenible para masas de capitales instalados en el ámbito de la producción. En Argentina no fueron sólo pequeñas financieras con vocación de quiebra y defraudación las encargadas de llevar a cabo este tipo de desenvolvimiento especulativo, sino principalmente los enormes capitales manejados por los grandes grupos económicos nacionales, extranjeros o mixtos. El argumento según el cual estos capitales especuladores, de rápida rotación y salida, deben ser seducidos y favorecidos con mejores condiciones impositivas y un menor costo de la mano de obra porque en algún momento quedarán fijados como inversión productiva en la economía local no ha encontrado demasiado eco en la realidad. Esto no contradice necesariamente la importancia real de los grandes capitales para el desarrollo del capitalismo argentino, en especial la del capital extranjero, sino que intenta atender al tipo de utilización improductiva de los capitales característica de los sectores a los que se hace referencia aquí y para el momento observado [V. Cuadro 16, 17, 26 y 29 del AE].

Por último, estos mismos agentes económicos tienen una tercera característica "tradicional" en su comportamiento. Esta es la de recurrir al estado ante cualquier necesidad, como si se tratara de un coto político de su exclusiva propiedad. Pero no se trata de un requerimiento de acciones positivas por la vía judicial, legal o legislativa (a través, por ejemplo, de la representación partidaria del sector político más cercano a dichos intereses). Este recurso es utilizado por vías directas o indirectas e implica la generación de las condiciones para asegurar la acumulación de capitales por medios no riesgosos, lo cual excluye la inversión no asegurada por el estado y la innovación, ya sea por compra de tecnología o por financiamiento del desarrollo tecnológico local [Menem y Dromi, 1990]. Por supuesto, ésta es también una buena fuente de corruptibilidad. La corrupción, en el caso argentino, no debe entonces entenderse sólo como un comportamiento delictivo (aunque lo sea, evidentemente), sino también como un circuito paralelo del poder, en donde se trafica la influencia y se deciden cuestiones de importancia, no esencialmente diferente a otros tipos, legales, de competencia, presión o persuasión. Así como no cualquier sector tiene la influencia necesaria como para lograr que su connivencia valga la pena, no cualquiera tiene tampoco los medios para adquirirla. Las relaciones entre los miembros más poderosos de cada campo se ven así estrechadas por la coparticipación en maniobras extraoficiales. En Argentina, los máximos estamentos de las grandes corporaciones han mostrado tradicionalmente una tendencia marcada a este tipo de prácticas que, además de falsear el funcionamiento del régimen democrático, constituye una fuente de pérdidas netas

para la sociedad en su conjunto, pues junto con las reglas de la democracia son burladas las reglas de la competencia en el mercado [Hayek, 1991].

Evidentemente, merced a su incorporación a la racionalidad de los mismos actores, estos elementos se encuentran poderosamente correlacionados y conjugados para producir un tipo particular de funcionamiento "racional" del capitalismo argentino moderno. Las teorías acerca del momento histórico en que este esquema empezó a funcionar difieren, ya sea que las deriven de las prácticas de las primitivas clases dominantes rurales, de la influencia del "populismo" peronista en las mentes de los industriales o las acciones terroristas de la dictadura militar y sus ingeniosos auxiliares en el área económica. No obstante, es indudable la fuerza que tuvo en tiempos de Alfonsín y quizás más aún en los comienzos del régimen menemista, esta forma, en su ámbito coherente, de encarar los medios de acumulación en Argentina. Pues puede tratarse de acciones ilegales y moralmente reprobables, pero que son indudablemente racionales desde el punto de vista de los actores sociales involucrados. Sin embargo, sus efectos acumulativos a lo largo del tiempo contribuyeron a dar como resultado una situación socialmente explosiva que, al no encontrar canales políticos de solución y ante la apatía de los sectores que tradicionalmente (y esto sí es una ruptura con momentos históricos precedentes) "solucionaban" las crisis de desorganización del estado (las FFAA y los sectores tradicionales de la economía nacional) se instaló como una crisis económica en una espiral de violencia simbólica y práctica expresada a través de la brusca variación de los precios relativos de las mercancías, entre las que se encontraba el precio de los salarios, es decir, la hiperinflación.

d) El estado y la hiperinflación

Dado que el eje histórico a partir del cual se interpretan las relaciones entre los actores económicos es su conducta frente al estado y a los episodios hiperinflacionarios, es necesario definir cuál es la interpretación que se hace de dichos fenómenos, sus causas y sus consecuencias inmediatas y mediatas. Para comenzar, no se entenderá a la inflación meramente como un mecanismo de acumulación o de rebalanceo de los precios, sino como un mecanismo social de regulación de conflictos y de expresión de intereses contrapuestos y hecho sintomático en el corto y mediano plazo de la situación de los conflictos sociales permanentemente instalados en el funcionamiento de la economía. Es decir: ante la falta de reacción de los canales políticos, el ámbito económico se transforma en una suerte de ámbito extra-judicial de resolución de enfrentamientos. Esta caracterización dará al conocedor de los mecanismos jurídicos una idea más clara de la importancia y el peligro social de la eclosión de los conflictos en un ámbito en el que es la fuerza económica la que regula y decide la resolución de los mismos. En el caso específico de la hiperinflación, se agregarán las condiciones políticas que determinan su aparición y desarrollo, que obligan a entenderla en un nuevo nivel de análisis: pues ni las causas ni los efectos de una hiperinflación son puramente económicos, como se aprecia con claridad en este caso. Esto implica, por supuesto, un determinado enfoque epistémico y teórico, que parte de no comprender a las diferentes esferas de lo social como cuartos estancos y con una lógica de desarrollo diferenciada, sino, por el contrario, dialécticamente ínter-determinadas. Se comprende aquí a las instancias económicas y políticas como momentos analíticos, no como campos epistémicos diferenciados por cierto tipo de lógica particular que las haga impermeables a todo otro acontecimiento. Desde esta perspectiva, no hay práctica económica que no encierre una política efectiva, ni acto político que no tenga algún efecto económico [Hayek, 1979]. Y esto es mucho más notable en el capitalismo, en donde no hay muchos espacios para los simbolismos que no sean comprensibles en alguna unidad monetaria. Porque, aunque no se deben desestimar los desencajes y oscilaciones entre ambos momentos, importa expresar su sólida vinculación en este momento específico.

Marcelo Diamand [1977] establece diferentes causas para la inflación, recalcando que de los diferentes diagnósticos que de sus causas se hagan deberían desprenderse respectivos modos de enfrentarla para detenerla o moderarla. No obstante, en general parece asumirse entre los economistas centrados en el monetarismo que, ante un calentamiento de los precios, conviene enfriar la economía, dado que lo que ocurre con mayor probabilidad es que el grueso de la población está consumiendo demasiado en relación con la capacidad productiva instalada o la tasa de producción que sea colocada en el mercado local, según el caso⁵², lo cual lleva a que, siguiendo la lógica de la oferta y la demanda, los diferentes segmentos de la cadena productiva y comercial aumenten los precios con el objeto de aprovechar el dinero circulante y encauzarlo a una apropiación particular más alta; este es el principio general de la inflación de demanda⁵³.

⁵² En Argentina, la producción industrial ha tenido casi siempre al mercado interno como principal consumidor, mientras que para la producción agrícola el sector externo es mucho más importante y provechoso en términos relativos.

⁵³ Por supuesto, los organismos financieros sugieren enfriar la economía ante otros desequilibrios, como podría ser el saldo de las exportaciones, ¡Deprimir el consumo es tan fácil y redituable a corto plazo! Últimamente, esta prevención, basada en la ortodoxia económica, ha comenzado a ser puesta en duda, en especial por los sectores interesados en el capitalismo libre y sin fronteras, y con ella también la capacidad del FMI para hacerse cargo de las situaciones conflictivas y los desequilibrios pero, en la Argentina de los tiempos de Alfonsín, esta duda no tenía participación política alguna.

Por cierto, esta situación debiera darse normalmente en momentos de crecimiento económico, proceso en el cual los trabajadores encontrarían más y mejores puestos de trabajo y por los cuales percibirían, teóricamente, un sueldo tal que les permitiera comprar más bienes y servicios escasos y así comenzar la espiral inflacionaria. Otro fenómeno que impulsaría la inflación podría ser el aumento de los costos y, para el conjunto de la economía argentina, esto implicaría un aumento del costo del trabajo, de las materias primas o de los bienes importados de capital, imputables políticamente casi siempre a acciones u omisiones del estado. Por ejemplo: los momentos efectivamente populistas de las políticas peronistas, que llevaban en el país cerca de doce años de inexistencia formal y unos treinta de inexistencia real.

Pero, en última instancia, dentro del sistema capitalista y en términos mercantiles, la inflación, el aumento del mero precio de las mercancías consideradas en su fase de intercambio, no puede obedecer a otra cosa que no sea al deseo de aumentar o mantener, por parte de algún actor, sector o clase presente en la economía, su participación en la distribución de la riqueza social. Esta lógica funciona tanto en forma ofensiva o defensiva frente a los demás actores, sectores o clases. De aquí en adelante, entonces, cuando se haga referencia a la inflación, se la entenderá de esta manera: como la expresión mercantil de un conflicto social subyacente. Evidentemente, una guerra, el agotamiento de un recurso estratégico o una catástrofe de este tipo (por ejemplo, haciendo un poco de ficción especulativa, si una epidemia exterminara a casi toda la clase obrera y esto elevara increíblemente el costo del trabajo) pueden producir un aumento en el precio, y en última instancia del *valor* de los costos. Pero en el capitalismo ésta es más bien la excepción que la regla. En un sistema en el cual el valor de las mercancías, incluyendo las representantes del dinero, tiende continuamente a caer y más aún en un país en el cual la participación de los trabajadores se encontraba tan deprimida con respecto a épocas precedentes, no parece haber una justificación estructural para aseverar que la inflación era el resultado de un aumento de costos. Por lo pronto, parece bastante evidente que en el caso argentino de la década de los '80, el elemento de puja distributiva era de particular relevancia para atender al calentamiento continuo de los precios, que determinó el asentamiento del Régimen de Alta Inflación. Sindicatos animados políticamente, una clase capitalista sumamente fragmentada y especuladora, una oposición política pragmatista, orientada únicamente a la conquista del poder, y un estado débil políticamente y muy necesitado de un flujo constante de divisas (pues las empresas públicas resultaban sumamente deficitarias y sus tarifas retrasadas y sensibles ante la inflación, dado que los empleados estatales también reclaman por mantener su posición), resultaron una combinación eficiente para que en el terreno económico la puja distributiva y el deseo de que el "impuesto inflacionario" fuese pagado por otro sector, la inflación se convirtiera en un elemento central. Pero además de ser un hecho económico derivado de las tensiones sociales, la persistencia en el tiempo de este tipo de lucha distributiva determina que la inflación se convierta en un hecho político, es decir, que se vuelque en discursos y actitudes políticas, y se convierta en parte de los planes sectoriales y partidarios. Ya no es tan sólo un conjunto de actitudes y conductas, sino también un campo de relaciones discursivas y sociales, que operan activamente sobre las acciones del estado y los actores sociales. La inflación se transforma, en el discurso de la oposición política, en un símbolo de desarmonía e inestabilidad y, más lentamente, en un ejemplo de la incapacidad de quienes se supone son los encargados de controlarlo: quienes detentan el control del poder ejecutivo [Garzón Valdez, 1992]. Así deviene también en un instrumento más de la lucha política, en la cual ya no resulta indeseable para todos, sino para aquellos que pierden con su permanencia. El principal perdedor, por supuesto, por la persistencia de este flagelo, es la corporación política que ostente el control del estado. El efecto de la persistencia de altas tasas de inflación en la

depreciación relativa del salario es tal que del triunfo o el fracaso frente a ésta dependa la percepción de la acción político-económica del estado (y con él, de la agrupación gobernante) por parte del sector más numeroso desde el punto de vista del peso electoral. Esta razón se agrega para que los discursos políticos se centren en este problema.

Fracasando uno tras otro, no sólo los planes económicos del gobierno de Alfonsín, sino también los intentos políticos de generar un consenso tendiente a estabilizar la situación, se debilitó aún más la capacidad de generar nuevos planes y diálogos, dado que el acuerdo debe basarse en la confianza, y es principalmente ésta la que ha sido quebrada con la persistencia del desequilibrio. Y no es en este caso la desconfianza en un sistema económico, ni principalmente en el sistema político, sino en el aparato administrativo y regulador y su gestión pública. Pero que la inflación tenga este lado político no excluye que su lógica de desarrollo siga instalada en la esfera económica. Puede sugerirse entonces que en determinado momento ambos espacios confluyen para generar un nuevo fenómeno que requiere un cambio drástico en las circunstancias para detenerse, y ya no sólo porque así lo requiere su lógica, sino porque presionan para ello los actores involucrados en forma políticamente activa, ya que el cambio de dichas circunstancias ha entrado en sus cálculos y necesidades. La inflación es un agente y un medio, además de la constante puja distributiva, de rápidas operaciones especulativas que retro-alimentan aceleradamente la depreciación de la moneda local en relación con la más firme moneda extranjera de referencia (por entonces el dólar estadounidense exclusivamente). Este mecanismo, al parecer meramente financiero, implica también la desconfianza creciente respecto del estado, sus reservas y su capacidad real de mantener el valor del dinero local. La hiperinflación, por su parte, lleva este mecanismo al límite, licuando al mismo tiempo el valor de la moneda y la confianza en el estado –y de aquí la confluencia económica y política del fenómeno–. Al aparecer después de un período de inestabilidad, en el cual el problema de la inflación era ya una de las constantes en los planes y tácticas económicas debido a la indexación implícita de los contratos, la hiperinflación implica una pérdida completa de legitimidad en el estado y la capacidad política de maniobra se pulveriza y se fragmenta. Sólo la seguridad de haber logrado el cambio de los mecanismos vigentes puede detener la escalada inflacionaria y especulativa. Como en la guerra, el objetivo de los sectores que implementan la existencia del régimen de alta inflación en su beneficio, no es eliminar al ejército contrario, eliminando al estado, sino desintegrar sus vínculos orgánicos y esperar su rendición, que de no producirse incentivaría un nuevo ataque, pues el objetivo es un estado que se amolde a las aspiraciones económicas de los sectores capaces de tolerar y aprovechar la situación. De este modo, el momento económico de la aparición de la hiperinflación es el momento político de la desintegración práctica de un tipo de estado y la demostración de que las fuerzas que exigen un cambio de rumbo son más poderosas de lo soportable para los mecanismos jurídicos y políticos vigentes, que dejan de serlo de hecho, sí no de derecho. Efectivamente, un estado que no es obedecido en sus propuestas legales (como es el caso de la repetida burla frente al congelamiento de precios) y no es acompañado por ningún sector social no es ya un estado capaz de articular las principales instancias del comportamiento social. Un caso paradigmático en este sentido fue la terrible depreciación del marco alemán a principios de la década del '30 que, si no determinó, al menos facilitó el apoyo político a Adolf Hitler, que alcanzaría el control del estado en 1933. Tal vez con este caso extremo pueda figurarse mejor el alcance de un fenómeno de esta naturaleza, que puede amenazar con la disolución de una sociedad. Sus consecuencias en el caso argentino, sin ir tan lejos, son ciertamente de máxima importancia.

Capítulo V

Economía y sociedad en el primer gobierno democrático II: las tensiones estructurales en la lucha política argentina

- a) Las antinomias de la gestión radical.
- b) El último año de la gestión radical: *b.1) Distinciones previas; b.2) Ganadores y perdedores* [b.2.a) El Sector del Trabajo, b.2.b) Los Partidos Políticos, b.2.c) Las Organizaciones del Capital Industrial, b.2.d) Los Sectores Agropecuarios y Exportadores, b.2.e) Los Grupos Económicos, b.2.f) Los Organismos Financieros Internacionales, b.2.g) Sectores Internos del Estado].
- c) Y por la tarde llueven meteoritos.
- d) Los alcances de la hiperinflación y de la caída del gobierno radical: *d.1) Elementos en el debilitamiento de la democracia argentina; d.2) El impacto político* [d.2.a) La Ruptura Institucional Implícita, d.2.b) El Nuevo Orden del Poder]; *d.3) El impacto económico; d.4) La democracia marchita.*

a) Las antinomias de la gestión radical

No es difícil apreciar que las cosas salieron mal para el gobierno radical en el último tramo de su gestión, pero resulta indispensable lograr una comprensión profunda de las causas de este fracaso y de las formas en que se presentó, dado que son también la base sobre la que se empotran las acciones de su sucesor. Antes que tener su propia idiosincrasia, el gobierno alfonsinista intentó distanciarse de las políticas dictatoriales pasadas haciendo de la democracia formal un culto, al mismo tiempo que un caballo de batalla político, otorgándole discursivamente capacidades omnímodas para el desarrollo y el bienestar del conjunto de la población. Esta democracia debía estar signada por el pluralismo y el pacifismo, con una vocación de complacencia general y reconstrucción nacional en el marco de las instituciones democráticas. El discurso político del radicalismo es de tipo genérico: “*con la democracia todos ganan*”. Sin embargo, con la democracia real, situada en el capitalismo como modo general de producción no todos ganan lo mismo, aunque casi todos (no todos) mejoren su situación respecto de una dictadura como la sobrellevada unos pocos años antes. Porque el reingreso a una forma política en la que los derechos y garantías tienen nuevamente contenido (lo cual es indudablemente un mejoramiento) de ninguna manera desactiva los conflictos propios de la estructura productiva, y menos aún en el caso argentino, en el que es decisiva la fractura de los sectores del capital para comprender el alcance de la puja distributiva. Es bien cierto que el estado alfonsinista resultó completamente diferente al estado militar precedente, pero que no hubiera ya una facción que de manera unilateral (sin control judicial ni fragmentación legislativa) pudiera hacer valer la mera fuerza como política de estado para imponer un modelo económico además de político tampoco significó el fin de las diferencias de poder al interior del propio aparato del estado, aunque ahora sí debiera tenerse en cuenta tanto la fragmentación legislativa como el accionar del poder judicial [Guarnieri y Pederzoli, 1999]. Al modo característico en que el poder político y económico circuló en este modo de estado se destinará parte importante de la atención, porque resulta fundamental para comprender qué es lo que se entenderá por *Democracia Nominal* en el caso argentino.

Después de la experiencia militar y con la divulgación de los hechos ocurridos, parecía existir un tácito consenso en que el fortalecimiento de la democracia, que a todos los efectos era comprendida como la vigencia de la constitución y los derechos humanos⁵⁴, debía ser la prioridad en las políticas de estado y no es extraño que el discurso democrático tuviera tanto éxito, aún por sobre el discurso “económico” del populismo peronista. La estabilización política del país en el marco de la protección de las libertades y garantías individuales era el punto de apoyo principal de la nueva gestión política en sus comienzos. Sin embargo, la separación discursiva de ambos campos no era coherente con el estado de cosas, con las consecuencias inevitables sobre ambos términos en el largo plazo. Como todo discurso de campaña, el radical no dejó de intentar representar el interés general, el de todos los argentinos, y quizás realmente muchos de los radicales, entre ellos el presidente electo, creían que eso era posible, pues el radicalismo es un partido de masas atípico, enraizado en las clases medias y cuya acción, históricamente, osciló entre el idealismo y el pragmatismo. Pero esta vocación se contraponía con las urgencias generadas por las profundas modificaciones que a la estructura económica y social argentina había causado la dictadura. La realidad es que no todos los sectores habían

⁵⁴ “Humanos” y no “fundamentales”, porque lo que interesa aquí es el modo más amplio, “popular”, de comprender los derechos, pues de esta percepción (y de su insuficiencia) dependía la legitimidad del poder político existente, tanto como de la práctica jurídica efectiva [Fariñas, 1997 y 2001a].

realmente perdido con la política de la dictadura y, pese a que el descrédito de éste régimen era muy profundo, no por ello debían considerar estos sectores que los privilegios económicos obtenidos tenían necesariamente que desaparecer en la nueva estructura política, ya que seguían siendo partes importantes de la estructura económica nacional, y existían escuelas económicas que avalaban todavía su posición. Por su parte, liberados los canales institucionales para el establecimiento de reclamos sectoriales, no es extraño que los demás sectores también comenzaran inmediatamente a hacer oír sus reivindicaciones, generalmente contrapuestas entre sí. La ceguera ante estas condiciones, tan democráticas en su aspecto de debate y deliberación como cualquier otra característica del sistema, se constituyó en el obstáculo mayor para que el radicalismo consiguiera llevar adelante una gestión política exitosa. El gobierno en ningún momento supo sobrellevar las tensiones liberadas, paradójicamente, por la apertura que suponía la posibilidad de luchar por vindicaciones sectoriales. El uso permanente por parte de los sindicatos de la huelga fue un problema insoluble para el gobierno. La CGT, encabezada entonces por Saúl Ubaldini, dispuso nada menos que 14 paros generales contra una gestión que no alcanzó los seis años de gobierno.

Rápidamente, con la apertura democrática, comenzaron a hacerse sentir los reclamos de los sectores castigados por el régimen militar, en tanto que aquellos que no lo habían sido no encontraron freno alguno para los suyos, ya que desde el primer momento el gobierno fue permeable a todos los reclamos, que con el tiempo se convertirían en presiones y culminarían en luchas francas por apropiarse de la riqueza social, para desembocar en una lucha igualmente abierta por conseguir el control sobre el aparato del estado, desvirtuando de esta manera incluso el sistema partidista, pues las plataformas políticas terminaron vaciadas de todo su contenido ideológico para convertirse en tapaderas políticas de intereses mucho más concretos [Menem y Dromi, 1990]. La estrategia de economía política de los primeros años del gobierno radical se concentró en lograr la recomposición de una estructura muy deteriorada, pero sin dar para ello a los sectores sociales que podían llevar a cabo el proceso, capitalistas locales o extranjeros, las “facilidades” para hacerlo, facilidades que debieran estar conformadas desde el punto de vista de estos actores en una población disciplinada y apta para garantizar y mejorar el funcionamiento de la acumulación y reproducción de sus capitales, lo cual equivale a la instalación de un precio del salario relativamente más bajo al existente.

Se advierte claramente que la renovación de las instituciones democráticas no estuvo acompañada de un plan renovador de las estructuras económicas, aunque se tratara de una reestructuración de carácter regresivo, como la impulsada con éxito durante la década menemista. Ni siquiera se presentó un esquema de salvataje para las empresas públicas, que constituían uno de los flancos más débiles de la estructura estatal (por su incidencia negativa en las cuentas públicas principalmente, que diera espacio a los discursos neoliberales privatistas más enconados [Menem y Dromi, 1990]) y de las cuales, sin embargo, el estado parecía no estar dispuesto a desprenderse de inmediato, quizás temiendo la oposición política y sindical que ello generaría. Estos cálculos y opciones eran características del gobierno radical alfonsinista, ya que no parecía haber mayores inconvenientes ideológicos al respecto, al menos en algunos sectores importantes del radicalismo, como fue el caso del candidato a presidente en las elecciones generales de 1989, el cordobés Angeloz. El problema de la pobreza fue enfrentado principalmente mediante mecanismos de subsidios en dinero y especies, por ejemplo, en el marco del Plan Alimentario Nacional, y se reimplantaron dispositivos de protección industrial moderados, si bien no se intentó incrementar la presión sobre los sectores agro-exportadores al punto tal de definir una clara vocación industrialista y substitutiva de importaciones. Al

comenzar la gestión radical los índices de desocupación y pobreza no eran bajos, para un país que había alcanzado un alto grado de desarrollo humano, completamente apartado de los indicadores de toda la América que existía debajo de Texas, pero estaban todavía muy lejos de los números espeluznantes que alcanzarían en apenas una década, para empeorar todavía más en los años siguientes.

Es un punto clave para evaluar el posicionamiento frente a las presiones sectoriales la postura oficial en relación con la deuda externa generada durante la dictadura. Esta postura fue asimismo ambivalente, dado que, en una primera instancia, se trató de investigar sus orígenes pero, ante las protestas generadas en el sector externo, y pese a que se dudaba de la legitimidad del 40% de la deuda pública multiplicada durante la dictadura, se la convalidó en su totalidad. Tampoco se puso en tela de juicio la responsabilidad de las empresas y organizaciones que habían tomado enormes préstamos (y auto-préstamos) en el exterior y que el mecanismo de seguros de cambio implantado durante las últimas etapas de la dictadura consiguió traspasar al estado. El alegato principal en defensa de este posicionamiento era aproximadamente el que sigue: se seguía confiando en muchas de estas empresas para promover el desarrollo económico del país, que debía mostrar unas reglas de juego claras para buscar inversores entre ellas y otras corporaciones, única manera “legítima” de financiar el despegue económico nacional. Esta claridad exigía, de manera no muy lógica, que el país cumpliera con sus “compromisos”, aún cuando pudiera dudarse de la legitimidad de los mismos. El dispositivo es análogo al utilizado para responder jurídicamente a las consecuencias humanitarias de la dictadura. Pero, a pesar de esta argumentación, las exigencias de los grandes inversores estaban todavía muy lejos de verse satisfechas, porque a los gerentes corporativos de estos capitales no suele importarles más que los beneficios que deben obtenerse de las inversiones a realizarse en plazos determinados de tiempo y evalúan las oportunidades de inversión según este criterio instrumental de inmediatez económica [Jones, 2000]. La deuda pública argentina es un claro ejemplo de la debilidad política y de la insuficiencia jurídica del derecho internacional en materia económica. Porque aun cuando pueda reconocerse la legitimidad de un gobierno representativo, cuando el estado es dominado por una dictadura se abren reparos a la legitimidad del cobro respecto de la población afectada, pues los préstamos no pueden dejar de estar concedidos con una cuota importante de mala fe. Al no actuar a favor de los deudores, el derecho económico internacional convalida las deudas de unos ladrones que usurpan el poder político por la fuerza, para acabar cargando la cuenta a sus víctimas. Se trata de un mecanismo bien conocido de extorsión política, y la ficción económica se mantiene porque lo que pesa detrás de los discursos es la intención más o menos manifiesta de controlar las políticas públicas en función de la ideología económica internacionalmente dominante. Con el paso de los años, la actitud de los organismos financieros internacionales y de la banca externa privada y sus representantes locales fue, en este sentido, volviéndose más y más transparente.

Si se buscara encuadrar al gobierno radical en alguna de las categorías políticas modernas, habría que decir que intentó ser algo parecido a una socialdemocracia a la europea, defendiendo un modelo de capitalismo moderado por la acción del estado y sin el esquema demagógico de los populismos clásicos latinoamericanos. Pero esta tendencia no podía mantenerse en una economía dependiente y sumamente atrasada con relación a las potencias centrales, lastrada por el peso de su propia capacidad diferencial de producción de excedentes agrícolas, arrastrando aún un marcado desequilibrio estructural y una capacidad industrial que, en relación con la de la década del sesenta, se había rezagado enormemente con respecto a los países que desarrollaban tecnología de punta e industria pesada [Soltonovich, 1997]. El retraso

en materia de competitividad se agravó todavía más por la fuerte competencia de países capaces de ofrecer enormes yacimientos de mano de obra barata en condiciones de una constante disciplina, pues el alfonsinismo coincidió con el despegue de los “tigres” del sudeste asiático. A ello se sumaba la necesidad de cumplir con los acuerdos de pago pactados con los organismos acreedores, de los cuales dependía el nuevo crédito y la confianza que el país pudiera dar a los inversores extranjeros. Poco a poco, el FMI y el BM comenzaron a “monitorear”, es decir, a evaluar el desarrollo de las principales variables macro-económicas y las políticas económicas destinadas a modificarlas, proponiendo cambios cuando fueron considerados necesarios. La relativa resistencia del gobierno alfonsinista a la aplicación de planes de ajuste estructurales muy agresivos fue cediendo a esta presión, ya que su gestión estaba lejos de poder controlar siquiera los factores internos. Finalmente, con el gobierno de Menem, pudieron pasar a la siguiente fase, la del control más o menos directo de los mecanismos institucionales que determinan las políticas públicas vinculadas con la administración de los fondos públicos, destrozando hasta la apariencia de las operaciones democráticas, pues es fácil percibir que las decisiones de estos organismos internacionales escapaban a toda acción posible por la vía democrática, una vez que un gobierno avalaba una política económica que no podría modificarse en muchos años, ya que sus efectos alcanzaban la estructura misma de la sociedad argentina. En este sentido, la presión para lograr la reducción del gasto público se hizo enorme, dado que de él dependía la capacidad de general un superávit fiscal con el cual se pudieran cumplir los compromisos generados por el capital y los servicios de la deuda, aunque en la práctica lo que se perseguía era ajustar permanentemente la economía para conseguir una mano de obra disciplinada y económica, más adecuada para las necesidades de los enormes flujos de unos capitales altamente volátiles e inseguros, que mostraron durante la última década del siglo XX una constante tendencia a la cobardía inversora, provocando flujos de capital migratorio que sacudieron cíclicamente a todas las zonas económicamente importantes del sistema mundial. El gobierno radical intentó complacer a las demandas de estos sectores sin producir una transferencia desde los salarios o las ganancias capitalistas al sector público, acciones que podrían generar una mayor recesión en la economía, lo cual resultaba claramente inviable, especialmente en el marco de un desarrollo económico sumamente vacilante y de la creciente agresividad de los adversarios políticos, que supieron reorganizarse y aprovechar al máximo las continuas reducciones del capital político del radicalismo ante el manifiesto incumplimiento de las promesas básicas hechas a la sociedad, que no sólo se resumían en aquel *“comer, curar y educar”*, sino también en un insatisfecho anhelo de justicia respecto de los actos brutales de la dictadura militar. La actitud igualmente tibia frente a algunos golpistas improvisados (luego reconvertidos en políticos, como el asesino confeso e impenitente ex-coronel Aldo Rico o el subcomisario Luis Patti, quién aun en democracia continuó utilizando la tortura de detenidos en su feudo de Pilar) terminó por convencer a ésta oposición de sus amplias posibilidades de desgastar a ese gobierno si se insistía con una política tenaz y agresiva. El rebalanceo de las tarifas de los servicios públicos se convirtió en un continuo aliciente inflacionario, dado que no se produjeron reformas en las empresas públicas ni en el estado para impedir que el aumento de las tarifas fuera el único mecanismo para impedir el déficit y la incapacidad operativa de esas empresas. Algunas de estas empresas, que incluían la mayor parte de los servicios públicos, habían sido dejadas por el régimen militar en un estado desastroso, después de haberse liquidado las áreas más productivas y dejado las centrales al borde de la incapacidad funcional, como paso previo para una liquidación que ocurriría durante la administración menemista, pero cuyos primeros pasos se dieron con la administración radical [Schvarzer, 1983]. El mismo cuidado se tuvo con la presión impositiva, que se consideraba ya excesiva, noción que el gobierno menemista se

encargó de demostrar ingenua con su extensión impresionante de una presión tributaria regresiva, basada fundamentalmente en la extensión de los impuestos al consumo.

Cuando se ha señalado más arriba que no se dio a los sectores dinámicos de la economía las facilidades para incrementar la producción, ello significa que la gestión radical intentó no empeorar la situación del mundo del trabajo, quizás temiendo a las presiones políticas y corporativas que ello acarrearía, pero seguramente también por un rechazo ideológico al capitalismo libre y desregulado. Tampoco, exceptuando la truncada idea de convocar a un “Club de Deudores”, se trató de avanzar contra el capital, porque si la tendencia a instaurar dictaduras militares para resguardar el capitalismo parecía haber pasado, no dejaba de haber grandes instrumentos de presión para ello, y la propia democracia argentina era aún inconsistente y endeble. Por ello no se trató siquiera discursivamente la modernización productiva del país, ni una vuelta plena a las actividades tradicionales tampoco, dejando así que las tensiones artificialmente controladas por la dictadura se reactivaran y acumularan fuerzas explosivas a lo largo de toda la gestión radical. Como contrapunto, el candidato justicialista no cesaba de prometer una revolución productiva y un aumento de los salarios (sin que nunca dejara en claro las vías por las que se proponía buscar estos objetivos). La propia actitud hacia las FFAA resultó sumamente ambigua y poco profunda, y debe insistirse en que este aspecto fue fundamental, desde la perspectiva de las clases medias, para que se mantuviera la legitimidad del gobierno. Si las leyes de Punto Final y Obediencia Debida hubieran sido promulgadas sin haberse encargado el informe de la CONADEP y sin haberse juzgado a los jerarcas militares, podría haberse hablado de la búsqueda de una “Reconciliación Nacional”, aún cuando fuera moralmente repulsiva [Nino, 1996]. Pero luego de publicarse el informe *Nunca Más* [CONADEP, 1984], la única alternativa coherente con sus resultados era la condena de todos los responsables, aún cuando se tardaran décadas en conseguir tal objetivo. Pero el camino elegido, para salvar la democracia, según se aseguró políticamente, sólo mostró un proceso judicial trunco, una justicia incapaz de solventar grandes problemas referidos a derechos humanos y un estado débil, que no ayudaron, precisamente, a dar una idea de democracia fuerte y asentada, con una justicia imparcial y soberana. La misma situación se presentó cuando se produjo el levantamiento y toma del regimiento de Villa Martelli por parte de tropas de elite del ejército, comandadas por el entonces coronel Aldo Rico, a las cuales, después de cercarlas y amenazarlas, y con una multitud apoyando al presidente en la Plaza de Mayo, se perdonó graciosamente.

Esta acumulación de contradicciones no es ajena a la incapacidad del gobierno de revertir la caótica situación generada por la inflación. Por el contrario, es precisamente la pérdida de confianza uno de los factores de aceleración de los conflictos y también de la presión inflacionaria. Desde la perspectiva de los actores sociales y las corporaciones, si no se espera que el estado intervenga con firmeza en ninguna situación, entonces se esperará que los demás actores sociales operen de la manera más conveniente a sus propios fines, lo que motiva una creciente espiral de acciones preventivas. De esta manera, el estado reduce su propia calidad de regulador de conflictos y abre el camino a las corporaciones para atacarse mutuamente en el campo social que les presten las circunstancias. En el caso argentino, dado que las corporaciones implicadas eran de naturaleza económica, la disputa debió librarse en el campo de la puja distributiva. La composición de fuerzas se centró así en la determinación de los precios en el libre mercado. Pero, ¿Cuál es la causa de tanta indeterminación, de tantas contradicciones en las políticas públicas y en la propia imagen del estado?

Sería fácil, y quizás no del todo errado, atacar la imagen de un presidente débil y hasta cobarde, incapaz de alinear ideológicamente a su gobierno y al bloque parlamentario propio, en un país en el cual el poder ejecutivo es particularmente fuerte y donde el resto de los poderes se encuentran tradicionalmente subordinados a él [VV.AA., 1992; Lievesley, 1999]. O se podría hablar de la incapacidad o la parcialidad de los hombres encargados de la administración pública. También puede pensarse en una oposición política o corporativa incapaz de ceder en sus aspiraciones particulares e inmediatas; o en una acumulación de factores internos y externos adversos que hicieron inviables las políticas propuestas. En cualquiera de estos casos el resultado es el mismo: el estado como organización central de coordinación de las políticas públicas no contaba con el poder suficiente para imponer un criterio estable de gobierno, ni tampoco lo tenía, por cierto, ningún sector capaz de hacerse cargo de la conducción de los asuntos públicos. No existía siquiera una fuerza militar capaz de imponer un criterio por la violencia ni una potencia extranjera instalada que dirigiera las reformas en los asuntos del estado.

Sin embargo, es más adecuado para la consecución de los objetivos propuestos para este trabajo buscar causas sociológicas más profundas a la característica debilidad de la gestión radical: la ambivalencia ideológica de su plataforma partidaria y de sus cuadros políticos. Al igual que el peronismo y cualquier formación política moderna que adopte un sesgo partidario de cara a formar parte de un gobierno representativo, el radicalismo no es una formación política “pura”, en el sentido de que carece de una única y clara perspectiva del modelo de sociedad que pretende construir, así como, lógicamente, de las acciones de gobierno que intente desarrollar. La democracia actual, dado su intrínseco pluralismo ideológico, condiciona a toda fuerza política que pretenda ser considerada legítima a reconocer el sistema básico de reglas, en cuyo eje se encuentra precisamente el pluralismo⁵⁵. Esta defensa de la libertad ideológica tiene, sin embargo, un costado funcional que vuelve al sistema rígido, en el sentido de que ninguna fuerza política puede alterarlo a menos que su caudal electoral sea extraordinario, lo que le permitiría, en principio, alterar el acuerdo constitucional de forma unilateral. Sin embargo, la tendencia al equilibrio y a la alternancia entre fuerzas que viran hacia la izquierda o la derecha de un “centro”, que no es otra cosa que el punto de equilibrio del sistema social y económico deriva a su vez hacia la incapacidad política de alterar las reglas económicas de base. De esta forma, a menos que una crisis de grandes dimensiones lleve al poder con fuerza electoral irresistible a un partido con intenciones auténticamente radicales de cambio, el pluralismo político se convierte, funcionalmente, en un dispositivo conservador. En el caso argentino, sin embargo, debe considerarse que, ante una posibilidad de un cambio de esta índole, la reacción de los sectores tradicionales no se haría esperar: de hecho, ante gobiernos peronistas y radicales tal respuesta se repitió periódicamente sin que las pretensiones de cambio de los mismos fueran tan pronunciadas. Durante décadas bastaron unos desacuerdos mínimos –en términos de la estructuración social– para que las FFAA ocuparan por la fuerza lo que los sectores dominantes eran incapaces de dominar políticamente en el contexto del pluralismo democrático.

Aun en caso de producirse semejante crisis, rayana a una crisis orgánica, es igualmente probable que el problema se dirima por fuera de las estructuras políticas establecidas, ya que éstas se encuentran históricamente dispuestas para tratar en circunstancias de una normalidad institucional que permita el desarrollo en tiempo y forma de los procedimientos establecidos.

⁵⁵ Es necesario comprender a este factor de la democracia al igual que a la igualdad formal: según su sentido funcional, comprendido a su vez, según su sentido ideológico. En forma paralela al anterior principio, importantes derivaciones morales se desprenderán de la caracterización dada a este principio.

Así, en una Argentina con una estructura crónicamente conflictiva, cualquier intento de cambio político de fondo llegó acompañado de una crisis que determinó, en última instancia, un proceso autoritario que condicionaba el proceso democrático ulterior, de tal modo que no tiene auténtico sentido, en una perspectiva de largo rango, diferenciar uno y otro sistema: la alternancia cívico-militar en el poder político argentino se relaciona principalmente con el condicionamiento dispuesto por las tensiones estructurales y sí se dio en este país más que en otras democracias del subdesarrollo fue porque el desarrollo humano conseguido, en contraste con la estructura económica atrasada, polarizaban constantemente las tensiones sociales en relación con las formas políticas imperantes [Agarwala, 1963]. Siendo el radicalismo el partido político de masas menos castigado por la dictadura (debido precisamente a su ambivalencia política y a su falta de filiación con fuerzas vivas “de izquierda”) no es extraño que haya salido victorioso de las primeras elecciones generales y que repitiera su triunfo en 1985, con motivo de la primera elección parlamentaria. Pero por la misma razón se explica que la re-articulación del peronismo lo superara en cuanto logró configurarse un nuevo sistema de poder al interior de este partido, caracterizado por la multiplicidad de líneas de conducción. La irresolución ideológica del partido radical también determinó que no fuera nunca una agrupación capaz de reconducir a la economía nacional hacia un nuevo régimen de acumulación, dejando a las fuerzas corporativas del mercado tomar tal decisión (con resultados institucionales catastróficos). Así se comprende que fuera finalmente el peronismo en el poder, ya en la etapa menemista, quien reestructurara la economía siguiendo la lógica económica del neoliberalismo, quizá con mayor éxito y profundidad que ninguna otra experiencia económica nacional de gran escala en este sentido y con efectos estructurales más impactantes, considerando el punto de partida.

Por eso, más que por debilidades humanas o personales, el estado argentino comandado por el radicalismo resultó tan renuente e incapaz de reprimir tanto a los militares sublevados como a los trabajadores en huelga o a los empresarios que no acataban el congelamiento de precios, porque su voluntad política se hallaba condicionada por una ideología sólo interpretable en términos sociológicos. Sí hubiera sido un partido de diferente cuño, con objetivos políticos más definidos, puede decirse que no habría alcanzado el gobierno, pues habría resultado más atacado por la dictadura militar o habría formado parte activa de ella, anulando esa ventaja que alcanzara sobre el PJ, o no habría alcanzado nunca el estatus de partido de masas. El radicalismo fue, desde sus comienzos, un partido centrista⁵⁶, dado que, pese a su denominación de “radical”, representaba a la nueva clase media argentina, desarrollada con la gran inmigración de fines del siglo XIX y principios del XX y, sobre todo, con el proceso de urbanización creciente adoptado por la sociedad argentina en esta etapa, empujado por la también ambivalente determinación de la oligarquía agraria, que intentaba modernizar el país sin alterar verdaderamente el régimen de acumulación, que le proporcionaba a este sector unos beneficios extraordinarios.

Tampoco pudo el gobierno radical de los '80 oponerse a los agentes externos, como parece proponérselo el gobierno elegido luego de la crisis del 2001. Por supuesto, cualquier acción de este tipo hubiera puesto en peligro la democracia formal y las instituciones tal como funcionaban entonces. Pero, de hecho, la relación de fuerzas tampoco permitió un vuelco inmediato en favor de un sector u otro. Esto no se produjo hasta que las condiciones lo hicieron posible, después de la hiperinflación, con lo cual la democracia quedó igualmente afectada y

⁵⁶ “Centrista” en un sentido relativo, pues la estructura capitalista imperante empujó al “centro” bastante a la derecha respecto de una distribución ideal del espectro político, muy especialmente en materia de política económica.

con menores posibilidades de retorno pues, además, el incumplimiento de sus promesas derivó, con el tiempo, en un desgaste marcado de la legitimidad social del propio conjunto de dispositivos que conformaban el aparato del estado [Habermas, 1991]. No es que existiera siquiera un "Empate Hegemónico"⁵⁷ entre sectores en conflicto, sino que persistía una situación de indefinición en la lucha que debía dirimirse para establecer un estado afianzado y eso, simplemente, no era posible en el marco heredado de la dictadura, en el cual ningún sector se encontraba realmente en condiciones gobernar en el sentido fuerte, es decir, haciendo valer su autoridad rectora.

Esa incapacidad de gobierno precisaba, además, de un fuerte sentimiento de derrota e incapacidad defensiva por parte de los sectores damnificados, y este contexto lo brindaban precisamente el régimen radical con su ambigüedad gubernativa y la hiperinflación con su amenaza permanente y tangible de licuación de los sueldos. No puede extrañar entonces que al poco tiempo de asumir Carlos Menem la presidencia de la nación modificara completamente su discurso y encarrilara su acción en pos de los intereses de los sectores económicamente predominantes, dado que después de la hiperinflación había quedado en claro que sin el apoyo de éstos era imposible mantenerse en el poder formal. Y si del apoyo de estos sectores dependía el poder formal, es que esos sectores tenían, en última instancia, el poder efectivo [Schmitt, 1991; Laclau y Mouffe, 1987; Mouffe, 1999]. Esto no significa que estos sectores se constituyeran en un todo homogéneo y sin fisuras, como quedó demostrado por la pésima experiencia de la alianza entre Menem y el grupo Bunge y Born (por entonces la mayor empresa trasnacional de origen argentino), pero sin duda pertenecen a una base de intereses comunes no contradictorios radicalmente entre sí, que fue lo que signó la descomposición del gobierno radical.

A diferencia de las crisis orgánicas que pueden poner en peligro al sistema económico en general [Gramsci, 1987], y por lo tanto al sistema político en su conjunto, lo que ocurrió fue una crisis orgánica del tipo de capitalismo y del régimen de acumulación [Boyer, 1989] que se desarrollaban en Argentina y que el propio régimen militar no había conseguido rearticular: solamente alcanzó a desarmar el precedente, marcado todavía por las prácticas populistas e industrialistas del peronismo. No se trataba entonces de cambiar el sistema, sino la estructura de las clases dominantes y el régimen de acumulación vigente. Tampoco era necesario cambiar el sistema político, sino el signo político y sectorial que éste tenía, terminando con el estado "neutral" alfonsinista, que no podía hacer otra cosa que mantener la inestabilidad, e implantando un modelo político que tendiera a estabilizar tanto la estructura económica en función de los intereses dominantes como la estructura política. Así, el proceso de crisis que tuvo a la hiperinflación como fenómeno más característico terminó arrancando a la democracia formal en Argentina sus últimos vestigios progresivos y transformándola cabalmente en un modelo de dominación burocrático-legal eficiente [Weber, 1992 y 2000; Ferrajoli, 1999b]. Cómo se desarrollará más adelante, la democracia en Argentina adquirió plenamente la cualidad de **nominal**, dónde al carácter formal de la democracia como sistema de toma de decisiones generales, lo cual es ya una fuerte limitación de las características abstractas de una democracia real, se le agregó una polarización completa de las capacidades sectoriales de impulsar decisiones que afectaran a las resoluciones tomadas por los poderes formalmente públicos. De esta manera, el sistema político fue tácitamente privatizado (o corporatizado, pues no todas las corporaciones influyentes y determinantes fueron privadas, en el sentido de conformar la

⁵⁷ Parece imposible compatibilizar esta expresión con el discurso de Antonio Gramsci [1987] que le da origen, como hace Juan C. Portantiero [1977]. No puede existir "Empate Hegemónico" porque la presencia de un orden hegemónico implica un no-empate. En todo caso debería hablarse de conflictos sociales no resueltos.

sociedad civil en Argentina). Este hecho condujo a la consecuente arbitrariedad en el diseño de las políticas públicas. Las consecuencias de este proceso son muy profundas, y constituyen uno de los ejes de esta investigación en torno al concepto de *Democracia Nominal* y su vinculación con los daños de carácter estructural.

La carencia de poder efectivo del gobierno radical llevó a la imposibilidad de producir un plan plausible de cambios de largo alcance y profundidad, dado que la permanente necesidad de resolver conflictos explosivos, satisfacer demandas impostergables y suplir las deficiencias del sistema en la inmediatez y en todos los frentes en forma simultánea impedía poner en práctica medidas de esa naturaleza. El estado, dominado ideológicamente por la idea de neutralidad social en el marco de procesos marcadamente conflictivos, no era capaz de desestimar los reclamos de un determinado sector, lo cual derivó en una parálisis política desastrosa [Arblaster, 1992; Miliband, 1992]. Desaparecía así la posibilidad de posponer asuntos e intereses sectoriales, pues el plan y los objetivos del estado así lo requerían, para llevar adelante una política profunda de reestructuración, ya fuera ésta progresiva o regresiva. Pero, a pesar de esta postura oficial, la inercia, obviamente, favorecía en definitiva a los sectores más fuertes económicamente y mejor preparados políticamente para presentar un plan alternativo y consolidar más firmemente sus posiciones en una lucha constante.

Esta situación se reflejó también en la composición y recomposiciones del gabinete alfonsinista. De un ministro de economía amigo personal, frontal y conflictivo como Bernardo Grinspun, especialista en ofuscar y dejar un mal recuerdo de sus reuniones con los organismos financieros, Alfonsín debió pasar a uno más técnico y más prolijo –Juan Vital Sourrouille–, potable para los organismos financieros internacionales. Porque “más técnico y más prolijo” parece querer decir, desde esa mirada tecnócrata, “más próximo a sus intereses” o, al menos, más sugestionable. No había dudas de las medidas que el nuevo ministro debía seguir, desde esta perspectiva, pues el interés inmediato de estos organismos era que el país alcanzara un equilibrio fiscal y financiero. Estas condiciones eran las premisas básicas para lograr un ámbito estable de desarrollo para la acumulación y sin que importaran realmente los efectos sociales perjudiciales que este equilibrio pudiera acarrear. En los últimos tiempos de la gestión radical, diversas áreas fueron siendo cedidas a los sectores que reclamaban constantemente con el objeto de mantener la Paz Social, o al menos una cierta apariencia de control de la tendencia a la anomia [Durkheim, 1986]. Pero la participación en un gobierno sin poder no era un medio de poder en sí mismo sino, en alguna instancia, una posición más cercana para ejercer una presión corporativa o sectorial sobre los dispositivos estatales de acción social⁵⁸.

Pero, a pesar de las expresiones de afecto del gobierno hacia todos los sectores, ninguno prestó su apoyo más que circunstancialmente. Porque para ningún sector ese gobierno resultaba ya satisfactorio: casi todos los sectores –exceptuando al sector de la clase media tradicionalmente anti-peronista– comenzaron a considerar que con un cambio de signo político podían lograr una posición más ventajosa. Así, a medida que pasaba el tiempo y se profundizaba la crisis, si daban su apoyo a los planes de estabilización lo hacían cada vez con más reticencia y sin dudar en romper su palabra si las condiciones así lo exigían. Es particularmente notable en este sentido el continuo alejamiento de los industriales argentinos del gobierno radical. Porque objetivamente a la mayoría de ellos les convenía más la política de economía semi-cerrada de Alfonsín que la apertura modernizadora del menemismo, y todavía más si se considera que la industria

⁵⁸ Tal fue la situación de hombres como Guillermo Alchourón, representante del sector agropecuario o de Alderete, que del sindicalismo pasó al ministerio de trabajo.

nacional, aunque impulsada poderosamente por el corporativismo peronista, percibía a este movimiento como un freno para la apropiación privada y el desarrollo de la industria.

En las elecciones para renovar legisladores de 1987 se produjo un cambio cualitativo en la situación política. El caudal de votos proporcionado por la defensa de la democracia y los derechos humanos, dadas las decepcionantes políticas en estos ámbitos, pareció agotarse y el Justicialismo retomó en el poder legislativo el liderazgo político que había perdido en las elecciones presidenciales de 1983. El radicalismo no gobernaba ya solamente en minoría de poder social sino también en minoría de poder formal, lo cual le impedía utilizar libremente las pocas herramientas que le quedaban para producir transformaciones dentro de los marcos jurídicos que le brindaban legitimación. Al mismo tiempo crecía el poder de la oposición política, que podía perfilarse para ocupar el gobierno a partir de 1989. Indudablemente era importante también dirimir en qué condiciones se tomaría ese gobierno, ya que un estado controlado sólo formalmente no implica una verdadera garantía para la conservación del poder político. Pero, por el momento, el PJ optó por resolver sus luchas internas sin dejar de presionar al gobierno.

Por otra parte, la presión del Partido Radical como corporación política en sí, que veía esfumarse su capital electoral, comenzó a hacerse sentir en el gobierno a través de la oposición interna de centro-derecha. El propio Plan Austral, que tan trabajosamente había logrado consensuarse y, a partir del consenso, enfriar levemente la esfera financiera de la economía, comenzó rápidamente a deteriorarse. Su principal apoyo no se encontraba en sus cualidades técnicas sino precisamente en la ausencia de ataques que pudiera recibir, dado que la estabilidad que instauraba era sumamente débil y sensible a toda alternativa macro-económica de importancia desfavorable, siendo dependiente tanto de factores externos como internos, económicos como políticos. En verdad bastaba que cualquier sector con una necesidad inmediata lanzara la primera piedra para hacerlo caer, pues los demás sectores concentrarían en el estado de manera automática sus reclamos si otro rompía el inestable equilibrio [Garzón Valdez, 1992]. Así, aunque no debe desestimarse la influencia de factores externos importantes y no achacables a las acciones del régimen radical, como lo fue la caída de los precios agrícolas en el mercado internacional, la retención de divisas externas por parte del sector agro-exportador sirvió de detonante para que la situación escapara finalmente de todo control político.

b) El último año de la gestión radical

b.1) Distinciones previas

De variado aspecto y tamaño fueron las piedras que volaron para estrellarse contra el precario “techo de chapa” de la administración radical, en especial desde 1988, cuando estos ataques superaron las controversias habituales y legítimas en un régimen multipartidista, para pasar a ser auténticos forcejeos por la propiedad del poder político. Algunos ataques llegaron desde lugares esperados, otros de lugares inesperados y algunos de lugares de donde, se suponía, nadie los iba a lanzar. Por supuesto, llegado a cierto punto de desmoronamiento económico y vulnerabilidad política, muchos sectores no tenían más opción que seguir atacando a la debilitada estructura estatal, al menos para intentar mantener sus posiciones relativas, porque no hay que olvidar que detrás de todas las luchas políticas existían intereses estructurales encontrados. Algunos sectores, como los trabajadores, debían atacar al estado para cubrirse de la furia de los principales poderes económicos, pues en caso contrario la inflación terminaría por aniquilar el poder adquisitivo de sus salarios. No todos los ataques que se mencionan tienen, por lo tanto, idéntica naturaleza. Conviene, entonces, hacer algunas distinciones que permitan desarrollar no sólo la causa de esta situación, sino las razones para que no pudiera resolverse esquivando el colapso económico.

La primera distinción que puede hacerse es entre los ataques lanzados antes de que la situación del gobierno se volviera insostenible, durante el episodio hiperinflacionario de 1989, y los lanzados después. La razón es la siguiente: las piedras lanzadas antes de la hiperinflación representaron, en general, ataques políticamente ofensivos al gobierno, parte normal de la puja política y económica en la configuración que se presentaba y por la posición que adoptaba el propio gobierno, lo cual no quiere decir que no pudieran causar mucho daño, o eran tiros económicamente defensivos dados contra el gobierno para llamar la atención de éste, a efectos de ser protegidos por él de los ataques de otros sectores con la fuerza legal de la que todavía pudiera disponer. Pero las piedras lanzadas durante la crisis, en realidad desde el momento en que la misma resultaba inevitable fueron, en la mayoría de los casos –exceptuando a unos pocos intereses especulativos–, ataques defensivos, provocados por el miedo a la situación que se avecinaba y se vivía. El *“Régimen de Alta Inflación”* ya era explosivo y había desatado un continuo proceso de trasvase de capitales, presionando por su propia dinámica hasta la desesperación a una población que veía su empobrecimiento (calculado según el derrumbe de la moneda local –el Austral– frente al dólar) no de un mes a otro mes, sino día a día, e incluso varias veces al día en los momentos más frenéticos de la escalada inflacionaria⁵⁹. También los empresarios que dependían de mercancías importadas como bienes de capital, que mantenían su precio en dólares, veían descomponerse su capacidad productiva. De este modo, durante la crisis, los ataques estaban signados en general por los intereses más inmediatos.

La segunda distinción es más fina, pues se desprende del cálculo político de los actores sociales. Por un lado pueden identificarse las piedras que son un ataque contra el gobierno como tal, según su signo político y su porvenir electoral. No buscaban otro fin que el de dañarlo o forzarlo a adoptar determinadas medidas afines a intereses particulares o sectoriales. Pero

⁵⁹ En el ámbito comercial, por ejemplo, con una radio encendida se actualizaba hora a hora la cotización del dólar, a los efectos de actualizar inmediatamente los precios al consumidor. Para captar este efecto debe recurrirse a la observación directa, pues no hay herramientas estadísticas capaces de captar la cadencia real de una hiperinflación.

pueden identificarse por otro lado las piedras que atacan al conjunto del sistema político y económico, estas son piedras lanzadas por los más apercibidos y con una más amplia perspectiva estratégica, basada en un cálculo de oportunidades y de costo-beneficio completamente ajeno a la población en general.

En último lugar se encuentra la distinción más dolorosa y que no compete a todos los actores sociales sino sólo a aquellos de gran capacidad de maniobra lo cual, en la práctica, dependía de que se propusieran obtener beneficios tanto si el gobierno caía como si quedaba en pie: ésta distinción es entre las piedras tiradas “al cuerpo” del gobierno, que apuntaban a causar dolorosos trastornos políticos para mantener la crisis en ebullición, y las piedras tiradas “a la cabeza”, es decir, a matar, a derribarlo definitivamente. Estas últimas requieren de una evaluación previa y consciente de los beneficios redundantes de un cambio completo de la orientación del estado y, desde ya, de la convicción de lograr el nuevo esquema más beneficioso posible para los intereses propios. Nuevamente, sólo unos pocos estaban en condiciones de arrojar esta clase de tiros, verdaderos cascotazos teledirigidos, y no faltó, incluso, algún cascotazo balístico intercontinental, verificado en la falta de apoyo económico y político de los organismos financieros internacionales y las potencias económicas del capitalismo central.

Atentos entonces a esta distinción, se presentan de ella dos variables: la variable, “Momento del lanzamiento”, presentada en la primera distinción, y la variable “Clase de Lanzamiento”, representada por las distinciones segunda y tercera, con sus correspondientes subcategorías. El paso siguiente será entonces, cruzar estas variables con la de “Lanzador”, cuyas categorías se han definido circunstancialmente más arriba. Conviene hacer una advertencia previa: ellos permitirán medir, tal vez, las Intenciones de los “Lanzadores”, pero resta todavía analizar: la “Potencia del Tiro”, relativa a la fuerza política o económica del lanzador y el “Impacto Efectivo” de cada cascotazo, es decir, más allá de las intenciones, cual fue el lugar y el efecto del tiro, su situación histórica concreta. Pero, dadas estas complicaciones, conviene avanzar paso por paso sobre el lecho de piedra debajo del cual descansa la administración radical 1983-1989. Se atenderá entonces, en primer lugar, a los ataques efectuados antes de la crisis.

b.2) Ganadores y perdedores

Las posturas políticas, derivadas de la carencia de poder efectivo de la administración radical, que la convirtieran en el centro de todos los reclamos, hicieron del estado el principal procesador político de los conflictos interclasistas e intra-clasistas, lugar normal en las economías de gran escala, pero cuya particularidad residía en su debilidad institucional. No puede resultar extraño entonces que el proceso normal de re-acomodamiento social derivado de los esbozos de reestructuración dejados por la dictadura militar utilizara a la administración radical como mecanismo predilecto de este re-acomodamiento. De esos esbozos de reestructuración surgen dos bandos más o menos bien diferenciados: los que salieron beneficiados y los que salieron perjudicados del régimen militar, lo cual establece una primera división de aguas entre los atacantes, división que se intercala con la de clases, las políticas y las relativas a los intereses económicos al interior del sector capitalista.

b.2.a) El Sector del Trabajo

Este sector, como se ha dicho anteriormente, fue el más profundamente afectado por las acciones del régimen militar, consideradas en su combinación de represión política y regresión económica. Pese a la recuperación relativa del salario durante los primeros años de la gestión radical, el enorme peso de los grandes sindicatos, ligados en la práctica de la democracia formal casi completamente al PJ antes de la administración menemista, condujo a este sector a desarrollar una política agresiva contra el gobierno, materializada en frecuentes protestas y huelgas que, en el marco de dicha democracia, hacían más daño a la imagen del gobierno que a los sectores del capital, dado que estos compensaban con aumentos de precios (que tampoco pudieron ser efectivamente reprimidos) los incrementos de costos que los aumentos de los salarios pudieran causarles, devolviendo la factura del “impuesto inflacionario” a las clases trabajadoras. Por otra parte, la recuperación de los derechos laborales no representó, al menos en los dos últimos años de la administración radical, un moderador de las protestas sindicales, dado que éstas tenían un sólido basamento político y partidario, más que un auténtico sentido de lucha de clases [Lukacs, 1986]. Los sindicatos se comportaban de acuerdo a un ideal: el del peronismo populista, en una curiosa versión de “falsa conciencia”, que les impedía realmente ocuparse de sus intereses objetivos de fondo, para pasar a ser parte de una fuerza de choque partidista, presuntamente corporativista. Precisamente, la ausencia de un discurso clasista o revolucionario marcaba poderosamente las expresiones sindicales, que dirigían la atención a las acciones del gobierno más que a los conflictos sociales básicos. Este andamiaje de manifestaciones de protesta sólo sería desarmado después del triunfo electoral Justicialista y la hiperinflación. Por supuesto, no debe desmerecerse el peso de la inflación en la necesidad constante de recuperar posiciones en la puja distributiva desatada en el régimen inflacionario que, aún sin llegar a los extremos de los primeros meses de 1989, lesionaba severamente el poder adquisitivo del salario efectivo, debido a la dislocación producida entre el momento en que los precios aumentaban, en especial el de los productos básicos de la canasta familiar, y el momento en que se hacían efectivos los aumentos de sueldos logrados. Es esta transferencia neta de riqueza lo que se denomina “impuesto inflacionario”.

Llegando a un determinado punto en el intercambio económico mercantil, dónde se materializa la ganancia económica capitalista [Marx, 1972 y 1989], el juego inflacionario convirtió al mecanismo en un efectivo, aunque riesgoso, sistema de acumulación secundario para los tomadores de trabajo, que se reeditó en una nueva forma especulación y retro-alimentó la espiral inflacionaria: los precios aumentaban no sólo para no perder en el intercambio de mercancías, sino también para apropiarse de una cuota mayor del capital circulante, que se hallaba, además, en una constante depreciación relativa respecto al dólar. Pero la depreciación de los salarios llegó a ser un problema grave incluso para los sectores capitalistas, ya que la velocidad de los cambios en los precios relativos generaba un costo social marginal (en el sentido de no estar contemplado en las reglas normales del mercado de bienes y servicios) que amenazaba, en última instancia, con la descomposición de la fuerza laboral. Desde el punto de vista del productor para el mercado interno como para el propio trabajador, los salarios no debían licuarse tanto como para impedir que estos mismos trabajadores siguieran siendo consumidores.

La presión sindical sobre el gobierno sólo se redujo efectivamente con el triunfo de la fórmula presidencial justicialista y las necesidades políticas del mandatario electo de conseguir un

panorama más gobernable al comenzar su gestión, pero para entonces ya era tarde para reestabilizar las relaciones. A partir de la hiperinflación, los propios miembros del PJ presionaron a la conducción sindical para calmar la situación, que podía dejar en sus manos un país intratable, particularmente después del anuncio por parte de Alfonsín en ceder el mando en Julio en vez de en Diciembre de 1989 (lo cual implicó un “Pacto de Gobernabilidad”, es decir, que la bancada parlamentaria radical no trabaría las leyes presentadas al congreso por el nuevo gobierno). Por otra parte, esta acción es la confesión plena de la pérdida total de poder del estado alfonsinista, frente al “accidente” económico de la hiperinflación, pero también frente a quienes con sus discursos y sus acciones reclamaban un cambio de rumbo. Lo impactante es que, si bien también los sectores del trabajo reclamaban cambios, el medio que utilizaron resultó el más eficiente para llevar a la práctica los reclamados por el sector más fuerte del capital. De este modo, resulta claro que los ataques lanzados desde el sector del trabajo no eran conscientes plenamente de las consecuencias de sus actos. Porque no puede decirse que frente al gobierno radical el poder político sindical haya sido derrotado y descompuesto, como sí lo sería, paradójicamente, bajo el poder de Menem. Sí se puede hablar de traición a los discursos y a las tradiciones políticas por parte de los dirigentes justicialistas y sindicales, o al menos reconocerse la profunda corrupción de este sector, es evidente que no carece de importancia la regresión ideológica causada en el sindicalismo peronista por el disciplinamiento genocida impuesto por las FFAA durante la dictadura. Este aspecto, el ideológico, fue muy descuidado por el radicalismo en el poder, quizá porque creyeron sus ideólogos que la cuestión había quedado saldada con la desaparición de la subversión. Pero resulta significativa su ceguera política al respecto, evidenciada durante toda su gestión.

Después de la reestructuración menemista, los sectores del trabajo no supieron recuperarse de las consecuencias de sus propios actos, que les devolvieron, centuplicadas, las piedras lanzadas contra la administración radical. Dicho movimiento estuvo tan absolutamente carente de autocrítica como los de cualquier otro sector implicado en el estallido inflacionario, que en el discurso de casi todos los sectores continuó presentándose como un hecho económico ajeno al espacio político e institucional. Sólo se verificó una creciente pugna interna en el sector sindical, que terminó con la fractura de la CGT y la conformación posterior de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), cuando las distancias entre el discurso populista y nacionalista de Menem y sus prácticas políticas y económicas se hicieron tan amplias que no pudo seguir manteniéndose la ficción de una unidad gremial entre los diferentes sectores sindicales y entre el conjunto de ellos y el propio gobierno justicialista.

b.2.b) Los Partidos Políticos

La estrategia justicialista antes de la crisis no fue otra que adoptar cualquier medida que le permitiera tomar el poder, y para ello utilizó todos los medios que estuvieron a su alcance. La ambigüedad discursiva e ideológica mostrada por sus candidatos es un claro ejemplo de esta vocación, y aún más lo fueron las alianzas que tejieron antes y después de las elecciones presidenciales y los lazos que, después de la experiencia hiperinflacionaria, tendieron con sectores del gran capital. Si algo bueno se puede decir de ellos es que, a diferencia de sus colegas radicales en el poder formal, los políticos justicialistas supieron, o pudieron, ver a tiempo cuál era la auténtica correlación de fuerzas existente, y se prepararon para el cambio con pragmatismo, sin insistir en políticas populistas que habrían llevado al mantenimiento perpetuo de la crisis. Como no podía ser de otra forma, el juego democrático los obligó a atacar

constantemente al gobierno y defender desde el discurso un programa que seguramente sabían inviable, pero que les aseguró la contención de sus votantes tradicionales dentro de los marcos partidarios. Prueba de ello es que, posteriormente, la oposición política al menemismo tuvo graves inconvenientes para elaborar un discurso alternativo, dado que el estado de las relaciones de fuerzas, ampliamente favorables al gran capital, dejó escaso margen de acción, sin hablar de la escasa vocación de cambio de una parte importante de dicha oposición, lo cual supuso una grave crisis de legitimidad. El discurso pragmático, amparado en el neoliberalismo que en algunas de las principales economías centrales ya se había extendido (especialmente con las administraciones de Ronald Reagan y Margaret Thatcher), hacía difícil elaborar un discurso que pudiera ser captado como algo más que un mero voluntarismo sin contenido [Hinkelammert, 2002]. Durante el período en que el justicialismo sólo tuvo vocación de derruir el capital político del radicalismo su ala sindical fue quizá la más aguerrida. Sirvió como fuerza de choque de un movimiento que, desorientado ideológicamente, optó por apadrinarse con aquellos que, creían, podrían facilitarles las cosas en su mandato, aunque pertenecieran a las filas de quienes no querían otra cosa que la desaparición de las opciones populistas y antiliberales en materia económica. De este modo se produjo una alianza táctica que no puede explicarse a través de los intereses objetivos de las clases implicadas, pero que sí tiene sentido en la historia institucional argentina.

Así, gracias a que el gobierno radical se ofrecía como blanco para todos los hombres, argentinos o no, de buena o mala voluntad, las dos alas del justicialismo pudieron dirigirse conjuntamente hacia su destino. Mientras el sindicalismo, luchando contra la inflación, lanzaba sus tiros defensivos, el justicialismo lo utilizó para tirar sus disparos ofensivos que, no obstante, eran “tiros al cuerpo”, porque esperaban desestabilizar al gobierno para vencer al radicalismo en las elecciones y no necesariamente para torcer por completo el rumbo. En buena medida, la elección de dicho rumbo quedó librada al albedrío de otros, de las fuerzas económicamente más fuertes, y ello es un factor que debe tenerse en cuenta para comprender el vuelco completo de la política menemista. Por cierto que su objetivo fue alcanzado plenamente, aunque al precio siguiente: para ejercer el poder el justicialismo político debería hacer más o menos exactamente lo que se le indicara, pues el estado quedaría, una vez pasada la crisis, en una posición de negociación extremadamente delicada. En esta segunda etapa el menemismo mostró, pese a los problemas del primer año de mandato, idéntico pragmatismo y permeabilidad, *“sin fijarse en lealtades políticas, sino más bien gobernando de manera altamente oportunista”* [Lievesley, 1999: 8 (nota 7 de la “Introducción”); v. también Paramio, 1999a y 1999b]. El alcance de la hiperinflación y las dificultades para desarmar su amenaza posterior, fueron el primer llamado de atención para el menemismo en el poder formal, de modo que quedó en sus manos la bomba que habían ayudado a activar. Su carencia de poder relativo, en cuanto a la elección de las políticas posibles, fue efectivo porque se había dejado en manos de otros sectores el detonador que podía reactivar la inflación.

Por el lado del radicalismo, la desorientación en sus filas fue completa. Aunque el partido contaba con asesores capaces de ver lo que ocurría con cierta amplitud de miras, pues el contexto macroeconómico se hacía transparente con la crisis y los reclamos cada vez más imperiosos y explícitos de los demás actores, no se generó fuera del gobierno un movimiento capaz de sustentarlo. En este sentido, en el momento álgido de la crisis el propio partido radical pareció darle la espalda al gobierno. En vista de lo ocurrido a lo largo de 1988, es probable que muchos radicales hubieran preferido estar en la oposición, un sitio que no era necesariamente malo ni incómodo para una fuerza política todavía muy grande en una democracia formal. El

triunfo interno de la línea angelocista, modernizadora al estilo menemista pos-1989, no marcó un cambio de rumbo tan acentuado como el verificado en el justicialismo, precisamente porque en el Partido Radical el centrismo político se conjugó habitualmente con un liberalismo en lo económico. Sin embargo, la derrota electoral truncó la posibilidad de que esta vía de renovación interna se proyectara a un nuevo gobierno radical. De un tibio apoyo a las políticas públicas que intentaban estabilizar no ya la economía, sino el mero episodio inflacionario, el candidato radical pasó a una crítica moderada de las acciones del gobierno, que en vista del clima político era lo más aconsejable: pero estas piedritas defensivas no alcanzaron para despegarlo de la caída lo suficiente como para evitar la derrota electoral, que tal vez a esa altura de las cosas era lo conveniente para él, ya que en Córdoba, su provincia, pudo todavía mantener su cuota de poder, aunque luego fuera acusado de corrupción en un proceso de dudosa validez del cual salió absuelto a costa de su carrera política.

El resto de los partidos políticos, al margen de su escaso caudal electoral, no mostraba ninguna opción seria de cambio. Los de centro-derecha y derecha, magnetizados hacia el liberalismo económico, porque se alineaban con los partidos mayoritarios, los de centroizquierda e izquierda, porque no habían logrado re-articularse después de la dictadura o porque estaban intentando digerir la inminencia del derrumbe de la URSS. De todos modos, su participación no es más que anecdótica en el análisis, porque el bipartidismo era todavía la regla en la democracia argentina y la ruptura de este sistema no los incluiría sino en forma tangencial.

b.2.c) Las Organizaciones del Capital Industrial

El comportamiento de las asociaciones empresarias resultó ser bastante ambiguo, aunque esto es coherente con sus propias escisiones internas. Si bien la política económica predominante durante la dictadura no favoreció a los empresarios industriales en general, las empresas más importantes, que llegaban a formar conglomerados gigantescos, no fueron afectadas por esas políticas, en especial las ligadas al procesamiento de las materias primas agro-ganaderas. Por esta razón, si esa política se contraponía con los intereses de la industria pesada o tecnológicamente intensiva, casi ausentes en el panorama industrial nacional, no lo hacía del todo con los sectores predominantes dentro de las asociaciones empresarias, es decir, las grandes empresas frente a las de menor calado.

El gobierno radical, según puede inducirse de su política económica, pretendió apoyar el desarrollo industrial del país, pero las limitaciones y auto-limitaciones que se revistan en su acción de gobierno le impidió llevar adelante una política efectiva que diera un nuevo salto en el proceso de sustitución de importaciones y terminara con la dependencia del sector primario. El principal obstáculo efectivo resultaba ser el propio sector primario agro-exportador, que tenía tantas y mejores oportunidades que los empresarios industriales para ejercer presión. Por otra parte, las empresas productoras de alimentos, pertenecientes al sector primario en la cadena productiva, resultaban de primera importancia por su posición de formadoras de precios de la canasta básica familiar, por lo que se constituían en referente obligado de cualquier plan de estabilización que encarara el gobierno, según el mecanismo político de negociación sin presión que ponía en práctica, tan democrático y elevado espiritualmente como inútil a la hora de controlar los reflejos del mercado y los empresarios.

Pero permanecía activado al interior del capital industrial el conflicto entre las grandes industrias, en especial aquellas que producían bienes transables con el exterior o que eran resistentes a la competencia, y las pequeñas y medianas, dependientes casi exclusivamente del mercado interno y con escasa capacidad de competir frente a los productos importados de no mediar, precisamente, una acción decididamente proteccionista por parte del estado. Las primeras no necesitaban oponerse necesariamente a planes de reestructuración que incluyeran una amplia apertura comercial, mientras que las segundas no tenían más opción para su crecimiento que incentivar la vocación industrialista del gobierno, que implicaba protección y subsidios directos o indirectos. Éstos subsidios implicaban a su vez una mayor carga para las cuentas públicas, vía aumento del gasto o reducción de la recaudación impositiva, opciones poco halagüeñas para el desarrollo del déficit fiscal, lo cual suponía en última instancia intentar retener más divisas de las exportaciones del sector primario. Las industrias pequeñas y medianas, por otro lado, representaban una parte sustancial de las tomadoras de empleo, por lo que, si bien no podían influir en los precios (y en la inflación) como las grandes, sí podían confundir y atacar discursivamente con la amenaza del desempleo, variable que no se había deteriorado demasiado durante la gestión radical y poco y nada frente a los efectos causados por la “revolución productiva” menemista, pero muy sensible para las relaciones gobierno–oposición–sindicatos. De esta manera se confundían los disparos ofensivos y los defensivos, y elementos de presión y poder no desdeñables, aún al interior de las asociaciones empresarias, que tuvieron que dirimir al interior de ellas mismas el modelo que se perseguiría finalmente. No es raro, en tan confusas circunstancias, que algún tiro lanzado contra el gobierno haya impactado en la cabeza de un compañero, dando origen a disputas que finalmente terminarían siendo achacadas a las indefiniciones del gobierno en materia de política industrial, lo cual no deja de tener su parte de verdad, en el marco, claro, de la persecución de los intereses privados.

Una diferencia sustancial en la posición de estos dos sectores internos del capital industrial es la enorme distancia de los resultados para cada uno de ellos en la eventual modificación sustantiva del rumbo económico y político. Mientras que las grandes empresas tenían grandes posibilidades en un esquema neoliberal profundo, aunque más no fuera para ser compradas por las empresas transnacionales, las pequeñas y medianas no podían caer de pie en cualquier caso, y no cayeron de pie en lo absoluto. Simplemente, cayeron. Pero más allá de la capacidad de previsión (y por lo tanto de conciencia) de las alternativas y consecuencias, existía una importante diferencia de necesidad y poder, en tanto capacidad de efectuar presiones efectivas, entre el comportamiento de los dos subsectores, que en última instancia es una lucha interna acerca del modelo que se impondría. La política económica menemista confirmaría este diagnóstico al decantarse por una reestructuración de la economía nacional que sirviera fundamentalmente a los grandes grupos económicos, condenando a mediano plazo a buena parte de la industria nacional.

b.2.d) Los Sectores Agropecuarios y Exportadores

A diferencia del sector industrial, y en vista de su posición estratégica, en términos generales estos sectores no presentaban fisuras internas tan relevantes, porque la predominancia de un subsector (ya sea por tipo de producto o extensión de las operaciones) no necesariamente se contraponía en el largo plazo a los intereses de otros integrantes del mismo de manera tan profunda como en el sector industrial, en donde la división de aguas era estructural. Todos los integrantes del sector exportador tenían en claro que no querían pagar la manutención de la

industria. No iban a hacerlo nunca de buena gana y para bien o para mal del país debían obligarlos a hacerlo. Por su parte, los productores menos importantes necesitaban asegurarse la obtención de créditos, cuya fuente más barata era la pública, sector al cual se dirigían a reclamar por sus necesidades en caso de inundación, sequía, buena cosecha, mala cosecha, granizo, malas ventas o ventas excesivas⁶⁰. En momentos de alta inflación, las tasas de interés de este sector podían volverse negativas, incrementando aún más el déficit fiscal. Los reclamos del sector se presentaron entonces en forma más homogénea al estado y en general fueron escuchados, dado que ni siquiera el desdoblamiento del tipo de cambio en favor de la industria intentado en los últimos meses de la gestión de Sourrouille pudo mantenerse por la presión de este sector, que llegó a tener sus propios funcionarios en el gobierno, al igual que el sindicalismo. El poder concreto de este sector no radicaba sólo en su importancia estratégica para la economía nacional en su conjunto. Contaba también con una ventaja financiera que resultaba de gran importancia para la situación del valor de la moneda nacional. Este recurso financiero estaba basado en su capacidad de retener divisas y presionar sobre la moneda nacional “secando” el mercado de dólares y presionando así a la moneda argentina a la baja. En determinados momentos esta capacidad se constituía en un poderoso argumento político, a la vez que en una eficaz maniobra defensiva frente a las vicisitudes del mercado financiero local y la amplitud de control por parte del banco central, que llegó a ser virtualmente nula. Pero en períodos de alta inflación la retención de divisas se convirtió en un armamento ofensivo sin parangón: ningún otro sector de la economía nacional podía afectar tanto a la economía interna sin correr a la vez enormes riesgos. Así, frente a la política económica radical poco tenían en realidad que temer los grandes productores exportadores, dado que sólo una profunda política de reestructuración industrial podía equilibrar la estructura económica en favor de un modelo industrialista endógeno, y eso estaba muy por encima de las posibilidades, capacidades y deseos del gobierno. Circunstancialmente, porque en el capitalismo contemporáneo no sólo nada es eterno, sino que casi nada dura más de tres años, sus intereses coincidían con los de los acreedores externos, que seguían formulando las ventajas de un modelo basado en las ventajas comparativas para los países en desarrollo, lo cual implicaba exterminar las producciones no competitivas, públicas o privadas, para que llegara a producirse el tan ansiado superávit fiscal que permitiera hacer frente a los pagos de intereses de la deuda, ya que del pago de la deuda en sí era mejor ni hablar si no era en términos de una reestructuración de la misma que la hiciera más extensa en el tiempo y notablemente más cara. Resulta indispensable señalar al respecto que los países cuyas “ventajas comparativas” se encallan en los sectores menos dinámicos de la economía tienden a desarrollar poblaciones con estándares de vida menos dinámicos. El regreso a la naturaleza del campo en Argentina representa en el devenir económico un fuerte retroceso para el grueso de la población, concentrada en ambientes urbanos. Se trata de un efecto estructural que debe tenerse en consideración.

Esta alianza tácita y circunstancial entre los tenedores de divisas nacionales y los organismos internacionales (que son en sí mismos tenedores de divisas en potencia) resultó demoledora en los momentos álgidos de la crisis, porque se incrustaba en variables económicas estratégicas: el crédito externo y la liberación de moneda extranjera. La dictadura militar, ideológicamente reaccionaria en lo económico como en lo político, se había preocupado por no dañar al sector, que llegó así mejor parado al momento en que el gobierno radical se asentó en el poder. El triunfo electoral del radicalismo, a su vez, lo protegió de retornos bruscos a las políticas populistas clásicas que podían presumirse en caso de una victoria justicialista en 1983. El sector

⁶⁰ Una cosecha demasiado buena de cereal, por ejemplo, podía ser desastrosa si eso inducía la caída de los precios internacionales, de modo que no se trata de una broma.

agro-exportador se encontró así enfrentándose a un estado que si en algún momento pensó en apropiarse de una parte significativa de su renta con fines re-distributivos nunca tuvo el poder ni la determinación para llevar a cabo tal política. Así se terminó acentuando la cadencia inercial del giro a la derecha de las políticas públicas, dado que el mantenimiento deliberado o no de las condiciones favorecía a los sectores mejor sustentados en origen. Cuando el gobierno radical, al margen de no intentar seriamente reducir la capacidad de acumulación del sector, se convirtió en un obstáculo para su crecimiento, tampoco tuvo inconvenientes en presionar con sus piedras para forzar una mayor apertura de la economía doméstica.

b.2.e) Los Grupos Económicos

Beneficiados de manera fenomenal por la dictadura, vinculados al gran capital transnacional, con grandes intereses en juego y ambiciones aún mayores, los Grupos Económicos aparecen, no obstante, a la expectativa. Esta espera y falta de acción son, sin embargo, comprensibles en función del tipo de acumulación que habían desarrollado con anterioridad, basada en la especulación financiera o la inversión de bajo riesgo y rápida recuperación. Muchos de estos grupos se encontraban ligados a la explotación de materias primas o al sector financiero y otros habían ascendido apoyados en enormes desfalcos al fisco. En el caso de estos sectores, poco tenían que reclamar al estado mediante ataques a las formas de gobierno, y en todo caso trabajarían para lograr reformas de fondo que les permitiera apropiarse de lo que fuera, siempre y cuando eso no implicara grandes riesgos. Existiendo la posibilidad de un cambio profundo que pudiera resultarles favorable, buscarían desembarazarse de un gobierno problemático para apoyar y colocarse en uno afín a sus intereses, y en todo caso no participarían en tanto Grupos Económicos y al margen de su comportamiento como empresas en el mercado, de la disputa intersectorial, especialmente teniendo en cuenta la alta diversificación de algunos de los mayores exponentes del sector. El régimen de alta inflación y la fragilidad financiera no representaban para ellos grandes problemas, sino más bien grandes oportunidades, al margen de posibles pérdidas de importancia, como podía producir una hiperinflación inoportuna. Por otro lado, el radical resultó ser un gobierno poco permeable a planes de reformas de fondo en el estado y las empresas públicas, ofertando planes y oportunidades “prefabricadas” por los posibles compradores y operadores que tuvieran espíritu de empresa y capitales para llevar a cabo tales faenas. La inminencia de la necesidad de las privatizaciones, desde el punto de vista privado, no hizo gran mella en un estado incapaz de soportar las presiones políticas y además, desde 1987, bloqueado legalmente para acometer la tarea. En vista de esto, y de su capacidad de maniobra, este sector podía, en relativa tranquilidad, esperar el momento de tirar una piedra con una buena honda y posicionarse favorablemente mientras los demás trastabillaban por el desastre. Al igual que los tenedores de divisas, una desestabilización mayúscula no representaría un daño en sí mismo para este sector. Pero, además, un quiebre completo del sistema les era más tolerable que a los propios organismos financieros internacionales, que al fin y al cabo necesitaban que algún estado sobreviviera para cobrar la deuda. Por ello sus tiros eran muy fuertes y “a la cabeza”, dado que, si bien no contaban con unas fuerzas armadas que les permitieran hacerse con el poder político, sus tiros agregados al concierto general eran sumamente contundentes. Lógicamente, no desdeñaron la posibilidad de acercarse amistosamente a los dos candidatos presidenciales con posibilidades y mantener con ellos cálidas relaciones, ya que, como se ha visto, ambos tenían, lo dijeran o no, la misma idea sobre el futuro del país en lo que a los sacrificios sociales y reformas estructurales se refería.

b.2.f) Los Organismos Financieros Internacionales

Teniendo en cuenta su función, responsabilidades y los capitales que les son dados a administrar, estos organismos pueden ser considerados por el momento como un bloque, pesadamente depositado sobre las espaldas del gobierno radical pero, más precisamente, sobre las espaldas de las poblaciones abrumadas por unas deudas públicas de las que no habían disfrutado nada. Las obligaciones económicas y políticas que el gobierno tenía frente a esos organismos fue un enorme legado de la administración militar, que dejara cómodamente enterrada cualquier pretensión de soberanía y autodeterminación económica argentinas, en caso de mantenerse el sistema, durante las dos décadas siguientes al menos. Si bien la deuda tomada por el estado argentino es en última instancia un beneficio para la banca acreedora, el aumento de las tasas de interés y de las obligaciones para una economía débil e inestable colocó a cada instante a la deuda en condiciones cercanas a la impagabilidad, situación que no pudo menos que causar la reacción constante de esos organismos financieros ante la inestabilidad política y económica.

Siguiendo lo que es una verdadera tradición institucional basada en los planteamientos económicos del esquema neoliberal, no había para esos organismos más respuesta para el desequilibrio económico que una mayor presión sobre el gobierno en la forma de recetas y metas que el propio estado era incapaz de imponer, y que suponían políticas económicas altamente recesivas, bajo la suposición de que el enfriamiento de la economía aplacaría, al reducir la demanda, el calentamiento de los precios. Se trataba de una mala estrategia, sin embargo, porque la raíz de la inflación no se encontraba en un exceso de demanda, sino en la grieta estructural que bajo un gobierno irregular eclosionó hasta formar una fractura.

El estado alfonsinista resultó ser un mal aplicador político de unas recetas altamente dañinas para unos salarios ya reducidos por el retraso indexatorio. Pero al intentar complacer también al sector financiero externo, pues desde la salida de Bernardo Grinspun se intentó hacer “buena letra”, el resultado fue un agravamiento de las tensiones básicas sumado al desprestigio político. La situación macroeconómica se desestabilizó todavía más, aun cuando la aplicación de las fórmulas no se realizó con la firmeza que se requería. Este comportamiento errático terminó por hacerle perder al gobierno no sólo el apoyo de los organismos financieros, sino que éstos comenzaron a mostrarse abiertamente hostiles y, pese a la defensa de las formas democráticas que habían decidido adoptar (no incitando a un levantamiento militar para el cual no estaban dadas las condiciones políticas), cuando la crisis se desató dispararon sus tiros más decisivos, bloqueando la emisión de préstamos al estado y acelerando así la desintegración de su capacidad operativa.

Puede pensarse que los ataques de los organismos financieros eran defensivos, tendientes a evitar descalabros en sus propias filas; pero desde el momento en que el estado argentino validó su deuda cualquier moratoria unilateral constituía una pausa menor en el marco de las relaciones desequilibradas. Nacidos para resguardar al capitalismo central, en los países altamente endeudados los organismos financieros internacionales se transformaron en gestores de los cambios que llevarían a crear las mejores condiciones posibles para el propio capital. Como estrategia general, amparada en el “Consenso de Washington” [Dallanegra Pedraza, 2004; Serrano, 2000] para la programación de las políticas sugeridas a los estados necesitados de ayuda, el funcionamiento durante la década menemista no pudo ser más perfecto, como lo demuestra el carácter modélico que asumió la economía argentina promediando la década de

1990 (pese a que las tasas de desempleo en el GBA treparon a 20,2% en mayo de 1995 de los 7,5% del mismo mes de 1989 [v. Cuadro 4 del AE], –Para el total del país las mismas cifras alcanzaron el 18,4% y el 8,1%, respectivamente–). Pero es que la preocupación central de estos organismos es la sanidad de una economía nacional desde el punto de vista del mejor funcionamiento del mercado mundial, es decir, para los sectores nacionales o transnacionales capaces de incrementar su acumulación de capitales a través de la inversión. La tarea del FMI o del BM, entonces, se centra en la búsqueda de unas condiciones locales que aseguren el mejor perfil para este mercado bajo el imperio de la “*lex mercatoria*” [Santos, 1998].

En tanto organismos administradores del crédito, son acreedores que no aceptan un pago no dinerario que no sea el de la sumisión política a sus reglas económicas, donde el dinero en sí es subsidiario, no principal garante. Si el estado es obediente cederán, hasta cierto punto, en sus pretensiones de cobro; sí no lo es, tirarán de las riendas de esa economía cerrando el flujo de los créditos [Stiglitz, 2002]. El dinero que administran se transforma en préstamos, deudas, documentos y cartas de intención, que ocultan a su vez, a duras penas, la dominación a una escala mayor que las relaciones sociales de producción básicas, hasta el punto de llegar a una auténtica expoliación de la sociedad a la que formalmente pretenden apoyar, estrangulando no sólo su crecimiento, sino también estimulando la aplicación de recetas que dañan a la mayor parte de la población. La función de estos organismos es, entonces, llevar siempre adelante la ofensiva del capital, por intermedio del estado, para llevar a cabo las reorganizaciones sociales y económicas que parezcan convenientes y necesarias para favorecer el proceso de reproducción y acumulación del capital a escala local, en el contexto de un mercado mundial en el cual la división internacional del trabajo continúa siendo un principio encubridor de las diferencias colosales entre sociedades opulentas y sociedades en dónde la miseria se transforma cada vez más en una epidemia y una forma de existencia en la cual la vida humana merece vivirse cada vez menos [Marcuse, 1987]. Ligadas las políticas públicas argentinas de un modo tan firme a los consejos terapéuticos de estos organismos, perder su apoyo y confianza significa perder buena parte del sustento económico para el desarrollo de la propia gestión política. Después de la gestión Grinspun, y en vista de los malos resultados del Plan Austral y las perspectivas negativas del Plan Primavera, tácitamente pareció decidirse que lo más conveniente para la estabilización de la economía era cambiar de gobierno. Así se establecieron las bases para que estos organismos comenzaran a mirar con mejores perspectivas a los candidatos justicialistas, que pese a su retórica populista parecían más dispuestos a hacer con el poder lo que se exigiera de ellos [Menem y Dromi, 1990].

b.2.g) Sectores Internos del Estado

Una nota aparte merecen los auto-lapidadores, una rara especie de piedras que vienen arrojadas contra el rancho desde el rancho mismo. ¿Cómo puede esto ocurrir? Es que en vías de mantener la paz social y tratar de evitar uno que otro cascotazo, el gobierno intentó una política dialoguista que consistió en invitar a algunos sectores de la oposición política o económica a administrar el estado con él, en una práctica nada habitual en los esquemas del poder ejecutivo argentino. Lógicamente, la intención era en que esa pérdida relativa de control se ganaría en un aumento de la responsabilidad de estos sectores a favor de una estabilidad más firme. Pero lo que se consiguió fue que la debilidad del gobierno se hiciera todavía más patente. Así, la experiencia no llegó a fraguar ni a dar los resultados esperados, porque al gobierno ya no le quedaba ningún margen de acción frente a la crisis hiperinflacionaria.

Pese a que el análisis del comportamiento de un sujeto individual en general no es relevante y no lo es en este caso tampoco, sino como muestra de las condiciones políticas del estado y en tanto la situación, a esas alturas, ya estaba en vías de definición, hay que decir que estos juegos políticos son muy propios de la carrera de Raúl Alfonsín. Y sí importa este aspecto es porque el mismo comportamiento se repetirá pocos años más tarde, siendo el ex-presidente radical principal jefe de la oposición al menemismo. Entonces, con la aceptación de los “Pactos de Olivos” dio paso a la reforma constitucional que permitiría la reelección del Carlos Menem. A estos pactos defendió un lustro más tarde diciendo que habían “salvado al país”, al igual que las leyes de punto final y obediencia debida, el tratamiento blando de los insurgentes “carapintadas” y su retiro anticipado del cargo presidencial. Lo que resulta dudoso es que alguien recurra tantas veces a la misma metodología equivocada, si no median intereses diferentes y, puede suponerse, más mezquinos, para no solucionar nada en absoluto, excepto la salvaguardia de una posición personal de poder. Distinto es, en este sentido, el caso de Menem, que jamás tuvo que poner un funcionario avalado por el FMI contra su voluntad política, pues como un principio político asumió que su papel era acompañar las reformas del estado que se le requerían [Menem y Dromi, 1990]. Y debe decirse que, en función de sus intereses personales al menos, los pactos los hizo siempre a su favor.

c) Y por la tarde llueven meteoritos

Se ha intentado repasar los comportamientos de los actores según sus lógicas específicas en el período previo al suceso hiperinflacionario, a la vez que graficar el tipo específico de política intersectorial llevado adelante por el gobierno radical. Pero los comportamientos durante la hiperinflación implican otro ritmo y las reacciones se desarrollan en un período muy corto de tiempo. Al desatarse la hiperinflación los actores pierden de vista el resto de las variables políticas, porque en general muy pocos pueden abstraerse de la situación inmediata y son absorbidos por la necesidad de mantenerse en sus posiciones. Esta incapacidad es en sí un comportamiento político de importancia, pues acentúa las diferencias entre quienes pueden perder o ganar mucho y los que pueden perderlo todo. La pobreza de los comportamientos individuales en la capacidad de percepción es a la vez la concentración del esfuerzo social en llevar hasta el fin una situación insostenible, por ello, el derrumbe político de la administración radical es la consecuencia necesaria de una situación tan puramente económica como parece ser la hiperinflación.

Como causas inmediatas de la hiperinflación pueden señalarse la renuncia por parte del Banco Central a mantener un tipo de cambio, en vista del agotamiento de sus divisas y la desconfianza lógica hacia el Austral (moneda creada por el gobierno radical que apenas lo sobreviviría un par de años). En esas circunstancias se verificó la abstención por parte de los tenedores de dólares de desprenderse de ellos, en especial los sectores agro-exportadores, lo cual aumentó verticalmente su precio y desvalorizó la moneda local a velocidades tremendas. A la indexación automática a “precio dólar” de todos los bienes y servicios se agregan la negación por parte del BM a remitir los fondos necesarios para contener el alud y la negativa del FMI a apoyar el intento de salvataje del plan Austral. Estas variables económicas redundaron en un incremento de la inestabilidad política producida por las expectativas frente al recambio político. Una vez desatada la hiperinflación, con todas sus secuelas, no representó otra cosa más que la evidencia de la desintegración del gobierno radical como garante legítimo de los asuntos públicos. La hiperinflación resultó una consecuencia sintomática de algo que en realidad ya había ocurrido en términos políticos. Sin lugar a dudas el retiro del apoyo por parte del FMI al plan Primavera es un tiro a matar, un cascotazo violento dirigido a la cabeza, bien recibido por los sectores que convenían en aceptar que ese régimen político estaba agotado y esperaban ganar con el cambio, como era el caso de los grandes Grupos Económicos y el sector agro-exportador. Pero estas vicisitudes, ligadas a la hiperinflación, no se derivan de ella, sino que la acompañan. Sin duda alguna, la elección de gente tan poco capacitada para orientar la cartera económica en una situación tan crítica, después del nada sorprendente alejamiento de Sourrouille, como fueron las gestiones de emergencia de Jesús Rodríguez y J.C. Pugliese, es la prueba más clara de la conciencia de la derrota absoluta percibida en el propio gobierno. Fue una aceptación tan terminante que acabó por obligar a una entrega anticipada del mando, en unas condiciones que aseguraban la gobernabilidad del estado, pero al precio de su parcial desarticulación, la pérdida de autonomía frente a los organismos financieros internacionales y una debilidad apreciable en las relaciones con los sectores capitalistas concentradores.

La hiperinflación no era necesaria para cambiar el rumbo económico, porque nadie que accediera al poder podría mantener un cierto orden sin hacer las concesiones necesarias, mucho más cuando los candidatos (el vencedor y el derrotado) ya se habían mostrado dispuestos al cambio, favorable a las fuerzas económicamente predominantes. Independientemente de los

objetivos particulares, la hiperinflación era un juego donde todos jugaban, con la curiosa excepción del estado, que había tenido que jugar en todos los partidos previos. No obstante, el hecho efectivo del suceso hiperinflacionario deja su huella propia en el proceso posteriormente desarrollado de transición del poder y asentamiento de las nuevas formas políticas y nuevos comportamientos del sector público. La velocidad de las transacciones, resultante del miedo a la pérdida de valor del salario y las divisas en moneda nacional, anticiparon en la práctica la cuasi-dolarización de la economía establecida por la "Convertibilidad". Este recurso estabilizador, que se analizará más adelante, fue preferido por ser el dólar estadounidense la principal moneda de referencia del valor "real" de la local. Los efectos de sensibilización social producidos por los episodios hiperinflacionarios y por el miedo a esa amenaza de desvalorización de la moneda nacional, actuaban ya conscientemente en todos los niveles de la sociedad. Pero no ya al nivel del "Régimen de Alta Inflación" sino al del "Régimen Amenazado por la Hiperinflación", conexión directa entre el funcionamiento económico y el político y que definirá durante años la disputa entre democracia y estabilidad de precios, resultando ésta última, a todos los efectos prácticos, preferible a la primera. Se trata de un curioso efecto secundario de un problema general de importancia: la preferencia, en condiciones singulares de integración y cooperación social, de un valor presumiblemente secundario en relación con otros valores centrales.

La diferencia, en este sentido, entre la alta inflación esperada y la amenaza de la hiperinflación es que esta última no permite adaptación alguna de los actores en el mediano plazo, dado que su velocidad de desarrollo impide siquiera la actualización de los contratos a la velocidad suficiente para alcanzar el aumento de conjunto de los precios. En otras palabras, un proceso hiperinflacionario que se prolongara demasiado tiempo acabaría disolviendo los marcos económicos, los jurídicos y los políticos, de no mediar otra serie de condiciones excepcionales. De nada sirve decir que el estado *debería* ser capaz de contenerla, porque se desata precisamente ante la debilidad extrema del estado para controlar las variables económicas, libradas a un jubiloso libre mercado, convirtiéndose a lo sumo en un actor económico más, y ni siquiera el más poderoso en esa materia, que espera perder lo menos posible. De aquí se deriva la naturaleza sumamente política de la hiperinflación, naturaleza amplificada por la evidencia de la necesidad de resolución y cambio. La hiperinflación actúa como un cesarismo autómatas, un dictador que llega para dar solución en un sentido u otro de los conflictos que no pueden resolverse por los canales preestablecidos [Gramsci, 1971 y 1987]. Y a falta de la capacidad de un sector cualquiera para hacerse cargo del estado, el mercado se ocupó de proporcionar uno en la figura descontrolada de la hiperinflación, una especie de Calígula económico que con sus acciones descontroladas, imprevisibles y destructivas denuncia la inviabilidad del sistema político precedente e inaugura la necesidad imperativa de uno nuevo y más equilibrado.

Por supuesto, debe destacarse que, dadas las circunstancias estructurales pre-hiperinflacionarias, el tipo de cesarismo implicado en este proceso resultó tremendamente regresivo en todos los aspectos sociales. Su tarea económica se vio facilitada por el alto grado de indefensión del país frente a fenómenos de este tipo, que llevó a un alineamiento espontáneo con los ejecutores de la estabilización, sin importar que fueran a su vez los ejecutores de la reestructuración regresiva. Si la letanía democrática de que "el pueblo nunca se equivoca" no parece verse confirmada aquí, tampoco debe olvidarse la enorme transferencia de riquezas que se produce de una clase social a otra en el proceso hiperinflacionario. En la tarde de la gestión radical cayeron sobre el gobierno piedras y meteoritos. Pero el gobierno, en realidad, ya no estaba allí.

d) Los alcances de la hiperinflación y de la caída del gobierno radical

d.1) Elementos en el debilitamiento de la democracia argentina

La democracia argentina se marchitó rápidamente, y este proceso no tardó en hacerse evidente. El diálogo entre corporaciones que es, como se verá, un elemento central de la democracia formal no encontró auténticos canales de comunicación sino en aspectos que, siendo importantes, eran demasiado generales como para evitar la crisis. El respeto por los derechos y garantías y la unanimidad en la defensa de las instituciones democráticas formales y el imperio constitucional no fueron suficientes y, en definitiva, no era tampoco su función impedir una mutación del sistema dentro de los propios límites de la democracia formal.

El gobierno alfonsinista, que había comenzado su andar al ganar nada menos que al peronismo (por vez primera sin proscripciones impuestas por dictaduras precedentes), y con algo más del 50% de los votos, dilapidó ese caudal de apoyo popular. Los primeros ejercicios de democracia real –el anuncio del juicio a las tres primeras juntas militares (el 13 de diciembre de 1983), la creación de la comisión de investigación sobre la desaparición forzada de personas durante la dictadura (15 de diciembre de 1983) y la derogación de la auto-amnistía militar (el 28 de diciembre de 1983)– fueron seguidos por años de mala gestión económica y al cambio de ministro de economía (Grinspun por Sourrouille, el 18 de febrero de 1985) le siguieron la declaración del “estado de economía de guerra”, justo un día después de que comenzaran finalmente los juicios a las juntas (22 de abril de 1985) y la tentativa estabilizadora conocida como “Plan Austral” (14 de junio de 1985), se disuelve en la declaración del Estado de Sitio durante sesenta días debido al marco de agitación política de la nación y en el contexto de una economía que tanto en 1984 como en 1985 experimentó el primer sesgo hacia la hiperinflación, con incrementos anuales del índice de precios al consumidor de 626,7% y 672,2% respectivamente (aunque entre los años 1986 y 1988, antes del estallido inflacionario esta tendencia se moderó bastante, con incrementos respectivos de 90,1%, 131,3% y 343%) [V. Cuadro 1 del AE]. A comienzos de 1987 se anunciaron las primeras privatizaciones de empresas públicas (la siderúrgica SOMISA, y las petroquímicas de Bahía Blanca, Gral. Mosconi, Atanor y Río Tercero), fuertemente resistidas por el PJ, que apenas unos años después realizaría un proceso acelerado de liquidación de empresas públicas en el marco de una reforma integral del estado [Menem y Dromi, 1990]. El 23 de diciembre de ese año se sancionó la Ley de Punto Final, mientras que el 16 de abril y hasta el 19 de ese mismo mes se produce el primer levantamiento armado liderado por Aldo Rico. El radicalismo pierde las elecciones legislativas del 6 de septiembre. Aldo Rico, en Monte Caseros, reincide en su levantamiento en enero de 1988, y su único castigo real será su baja del ejército. En julio las elecciones internas en el justicialismo proclaman vencedora a la fórmula Menem-Duhalde, siendo gobernador de la provincia de Buenos Aires (Bs. As.) Antonio Cafiero, igualmente justicialista. Ante el recalentamiento de los precios, Sourrouille lanza el Plan Primavera, como intento de salvación del Plan Austral, que incluye un nuevo ajuste fiscal, siguiendo las exigencias de los organismos financieros internacionales, que le brindan apenas un tímido e insuficiente apoyo y un “acuerdo de precios” que no es respetado a mediano plazo por ningún sector. Un nuevo motín militar se declara en diciembre de 1988, esta vez liderado por el coronel Seineldín.

Con este levantamiento comienza el año más duro de la gestión radical, el último y más terrible para la población en general. El 23 de enero de 1989, el *Movimiento Todos por la Patria* (MTP),

inspirado en los movimientos insurreccionales centroamericanos y convencido de que la democracia se hallaba en peligro inminente, intenta tomar el cuartel de La Tablada, acción en la que mueren 28 civiles y 11 militares. Mientras tanto, la crisis energética obliga a una serie de cortes programados de la corriente eléctrica, que afecta a amplios sectores de la población. Así se llega a las elecciones de mayo, que proclaman a Carlos S. Menem como futuro presidente de la república. Ese mismo mes se suceden en las ciudades más importantes del país disturbios importantes y saqueos a comercios y supermercados. Finalmente, unos seis meses antes de finalizar su gestión, que había comenzado un 10 de diciembre, día de los Derechos Humanos, Alfonsín resigna su cargo el 12 de junio. El 8 de julio de 1989, víspera del Día de la Independencia, Carlos Menem asume su cargo. Ese año la hiperinflación será del 3079,5%. La medición interanual (que compara cada mes con el mismo mes del año anterior) acusa a febrero como el mes de inflación más baja de 1989 (383,3%) y diciembre como el de mayor variación (4923,5%). Con todo, el mes que muestra una mayor variación comparada es el mes de marzo de 1990 (20262,9%) [V. Cuadro 1 del AE]. Como muestra de que el mero cambio de signo político no era capaz de detener la espiral inflacionaria. Así, la hiperinflación distó mucho de ser un problema exclusivo del radicalismo y, aunque del modo en que la gestión justicialista encaró la lucha contra este fenómeno se da cuenta en el siguiente capítulo, los números detallados muestran el grado de peligro en el que se halla inmerso la población argentina, sólo entre mayo y octubre de 1989 (fechas en que se realiza la Encuesta Permanente de Hogares EPH). El nivel de personas bajo la línea de pobreza trepó del 25,9% al 47,3%, y el de las personas bajo la línea de indigencia, del 8% al 16,5% [EPH, INDEC], lo cual supone la duplicación de estos indicadores en un lapso muy breve de tiempo. Sin embargo, debe aclararse que su recuperación, dado que no se trata de modificaciones estructurales sino de tipo friccional y a diferencia del salto en estos mismos indicadores que ocurrirá una década más tarde, fue también bastante rápida.

d.2) El impacto político

d.2.a) La Ruptura Institucional Implícita

Aparentemente, el recambio anticipado de la gestión radical por la peronista, a mediados de 1989, obedece a una modificación circunstancial y no a una ruptura de las condiciones democráticas formales. Simplemente, el partido oficialista derrotado en las elecciones cedía el control de las funciones públicas al vencedor antes de tiempo porque ya nada podía hacer con ese control. Sin embargo, esa entrega anticipada del poder era resultado de la forma en que la derrota se había producido. No sólo en las urnas, en la confrontación ideológica, en los discursos pre-eleccionarios, en la legitimidad conseguida ante la opinión pública mayoritaria en tanto “*institución política básica del estado de derecho*” [Rodríguez Uribes, 1999: 18], sino en la amenaza de la desestabilización completa de la administración de los asuntos públicos y del desenvolvimiento de la vida económica. El gobierno radical renunciante no admitió con su salida anticipada su derrota por ideas políticas diferentes, apoyadas por la mayoría de los votantes. Admitió, y con él también la administración entrante, el fracaso de un tipo de gestión, signado tanto por la democracia voluntarista como por el pluralismo y la neutralidad del estado. Con la caída de Alfonsín, con la contemplación del grado de degradación alcanzado por el poder político, se comprende en los integrantes de las corporaciones políticas que el estado no puede seguir representando el papel de un “Cesar Pasivo” que deja los problemas resolverse inercialmente. En un sentido o en otro, se le reclama desde los sectores de poder una actitud

más activa y determinante en el desenvolvimiento de los asuntos públicos. El menemismo, sin embargo, no se adaptó inmediatamente a esta forma diferente de comprender el papel del estado, lo cual contribuyó a mantener la inestabilidad. Pero a mediano plazo esta reconfiguración del uso del poder público es el efecto más importante de la crisis. De haberse intentado nuevamente esta línea de acción, de no haberse tomado posición alguna, se habría seguido desarrollando la degradación del estado hacia su disolución, y probablemente con él se disolverían también las articulaciones sociales preexistentes. Las necesidades de los vencedores económicos, los verdaderos triunfadores internos y externos en la crisis, ya no cabían en los marcos de la democracia formal alfonsinista, que debía restringirse aún más. El menemismo que toma el poder lo hace por la succión del vacío institucional dejado por las ruinas del rancho radical más que por su propio impulso político e ideológico, por la misma razón que, más que vencerlo en las urnas, lo vio caer por su inoperancia política y económica. No es viable, por lo tanto, apuntar al flanco antidemocrático del peronismo en el poder para explicar su posicionamiento y estrategias, aunque por supuesto nada hizo para profundizar la democratización real, en términos de homogeneización en la distribución del poder, ni contaba con los funcionarios adecuados para ello. A pesar de las constantes bravatas de algunos dirigentes justicialistas, este partido en ningún momento faltó a las reglas de la democracia para tomar el poder, aunque sin duda no tuvo en su conjunto las mismas perspectivas políticas ni dejó de jugar con dureza cuando encontró la oportunidad. Pero lo cierto es que, pese a las apariencias de continuismo, una vez ganadas las elecciones no recibió el mando de un gobierno precedente democrático, sino que le fue otorgado el manejo de los asuntos públicos por una situación institucional predeterminada que poco tenía que ver con la democracia. Ocupaba así sus puestos dentro de un marco sumamente restringido de posibilidades, a su vez sumamente ajustables a los intereses privados o institucionales ya no ajenos, pero sí externos al estado argentino.

A ésta situación particular se la reconoce como un quiebre institucional implícito, una mutación, oculta por la permanencia institucional, de los fines del estado como regulador de las relaciones sociales en favor de determinados intereses y políticas subsidiarias. Continuaban, por supuesto, siendo completamente diferentes las condiciones políticas de la democracia formal respecto de las de la dictadura militar precedente, pero estas condiciones diferentes podían mantenerse precisamente gracias al proceso de disciplinamiento social impulsado por la dictadura y por los acontecimientos económicos acaecidos durante la gestión radical. Los funcionarios de ésta última nunca dudaron en señalar que las concesiones hechas a diferentes sectores durante su mandato fueron ante todo para “salvar” una democracia débil. Pero con esta confesión omitían el hecho consumado de que esa actitud paternalista no hacía otra cosa que debilitar la democracia aún más, desde la perspectiva de la búsqueda del bienestar general, pues daba paso periódicamente a concesiones políticas y económicas de carácter regresivo que la debilitada estructura estatal no podía controlar. Ni siquiera era capaz ya de establecer mecanismos para mitigar de manera apreciable los efectos nocivos de tales acciones. El comportamiento neutral ante las tensiones estructurales permitió con su carácter inercial y acomodaticio el advenimiento al poder, dentro de los propios límites de la democracia formal, de intereses y formas de poder que poco tienen que ver con los intereses generales de la nación, si se entiende por ésta al conjunto de los ciudadanos. A la vez que fue el detonante del recambio institucional, la hiperinflación, en acto y en potencia, sirvió de pantalla para esta mutación de fines del estado, cubriendo con el caos que originaba los giros discursivos y las acciones desarrolladas desde el estado y su nueva administración, en función de los intereses ahora instalados en el poder. Sólo

de ésta manera puede explicarse la distancia existente entre las promesas electorales del justicialismo y su práctica política, especialmente en el área económica.

Dadas estas condiciones, la alegría causada por la continuidad del gobierno constitucional debió matizarse. Porque una parte importante de la democracia formal se construye sobre la capacidad de alterar en forma legítima y no violenta las líneas políticas seguidas hasta un momento dado, y esa es quizá una de las funciones más importantes de los partidos políticos en tanto representantes o gestores institucionales de las ideologías imperantes en las corporaciones sociales determinantes. Pero por ello mismo debe dudarse de la naturaleza democrática, en términos de mediación sectorial del poder, de las acciones gubernamentales de un gobierno que es incapaz de imponer los intereses de las corporaciones a las que se supone representa, pasando a desarrollar unas políticas públicas que se orientan a resultados esperados por corporaciones u organizaciones que, al menos en teoría, carecen de tal representación. Se trata, por supuesto, de un problema importante de la articulación democrática concreta, al que se presta atención más adelante, pero que debe quedar planteado aquí: si bien el entorno constitucional y la defensa de los valores fundamentales, tanto materiales como procedimentales, en una democracia formal, constriñen la capacidad de un gobierno, sea del partido que sea, a imponer una línea política y a causar unos efectos que excedan esos límites [Peces Barba, 1995; Ansuátegui, 1997], no es menos cierto que el sistema de partidos tiende a la variación, dentro de este marco, de la orientación de las políticas públicas. De modo que, si no es admisible que una fuerza política, a menos que alcance unos niveles de legitimación social que le permita forzar el cambio del texto constitucional en los términos que él mismo indique, cambie las reglas de juego de la democracia formal, no es menos cierto que tampoco obedece a esas reglas un estado de cosas en las que un partido que accede al poder no tenga ninguna posibilidad de variar el rumbo político de su antecesor en la dirección que su propia ideología política le dicte. No se trata sólo de la vieja tensión entre republicanos y liberales, entre el imperio de la mayoría y la protección, a ultranza o no, de la libertad personal. Se trata de una comunicación espuria entre la voluntad popular de cambio político y las actividades del poder formal. No es solamente un problema de filosofía política o de mal diseño institucional, ni mucho menos es un hueco en el sistema de procedimientos. Se trata, fundamentalmente, de un déficit en la práctica histórica de la democracia formal. Desde éste último punto de vista las prácticas efectivas de las instituciones gubernamentales deben apreciarse para resolver las paradojas y analizar los aparentes contrasentidos en los que incurrieron invariablemente los gobiernos argentinos en esta nueva etapa.

d.2.b) El Nuevo Orden del Poder

Si las relaciones con la administración radical, que operaba más o menos autónomamente, aunque sin un rumbo fijo, habían sido conflictivas para los sectores de poder, la nueva organización de los asuntos públicos se mostró, luego de un primer año muy complicado, más que dispuesta a escuchar sugerencias, consciente tal vez de lo que le esperaba si no las escuchaba. En vista de esta situación, el menemismo en el poder permitió, luego de ciertas desavenencias, que le marcaran los pasos las grandes corporaciones, siendo su principal esfuerzo el de conjugar discursivamente esta política con los objetivos explicitados anteriormente ante su caudal electoral. Pero esto no quiere decir que se hubieran resuelto las condiciones de conflicto al interior de los sectores más poderosos. Desde el momento en que la alianza táctica frente a las formas políticas radicales cumplió con su objetivo, es decir, cumplió

con desarticular esa configuración que no permitía una orientación precisa de las políticas públicas, estallaron los conflictos de intereses por la apropiación de los nuevos espacios de poder creados. Así, que un grupo económico consiguiera una posición predominante al comienzo de la gestión menemista no significaba que pudiera mantenerla frente al resto de los interesados, que no necesitaban más que reeditar la alianza táctica para desestabilizar al nuevo gobierno. Este punto era muy sensible, teniendo en cuenta la particular debilidad heredada. Y este fue el resultado, por ejemplo, de la gestión Rapanelli en el ministerio de economía que, aunque auspiciada por el poderoso grupo Bunge y Born, tampoco consiguió desarmar la bomba hiperinflacionaria a tiempo. El régimen de alta inflación y de fragilidad financiera no constituía un conjunto de variables que el nuevo gobierno pudiera desarticular con un simple cambio de actitud política. Por el contrario, fueron necesarias una serie de medidas de estabilización que lentamente fueron dando resultados. Por otra parte, no se trataba de una cuestión de voluntad política tampoco readaptar las relaciones sociales y normalizarlas después de haberse acercado tanto a la disolución con el proceso hiperinflacionario. Esto equivale a decir que la situación crítica no se desactivaba por el mero cambio de personalidades, sino que el nuevo rumbo exigía políticas efectivas, trazadas por los grupos más fuertes y siempre que no encontraran una oposición eficaz en otros agentes económicos. Más o menos rápidamente, entonces, según fueran sus necesidades inmediatas y sus perspectivas respecto del nuevo gobierno, del que muchos sectores del capital no se fiaban debido a su extracción política, los conflictos intersectoriales se fueron reactivando y re-posicionando, con una gran diferencia respecto de la gestión anterior: el nuevo gobierno consiguió convertir al estado, más lentamente en unas áreas que en otras, en un medio para lograr mayores acumulaciones de capital, sin que fuera nunca un obstáculo para las mismas. Fueron los primeros pasos del régimen de acumulación forzado.

Por ello surgieron apresuradamente todos los proyectos que la gestión radical no se había atrevido a encarar y por ello también tanto esfuerzo costó encontrar el camino que respondiera a los intereses de quienes realmente tenían la última palabra acerca de lo que podría o no hacerse. En este sector se hallaban los grandes Grupos Económicos (comprendidos como la resultante de sus luchas internas e intereses), los organismos financieros internacionales, los grandes bancos e inclusive los estados extranjeros relacionados con los sectores del capital transnacional predominantes en la Argentina de la primera mitad de los '90. Aún así, no menos de dos años debieron pasar para que el Plan de Convertibilidad sentara las bases para la estabilización de precios, en el marco de un amplio proceso de regresión de las variables económicas y sociales que afectaban al grueso de la población.

En el nuevo orden del poder, todos los organismos públicos y privados de peso, nacionales o extranjeros, pudieron hacer valer su opinión frente al gobierno nacional, sin tener que hacer frente a antipáticas y conflictivas muestras de autodeterminación nacional –sostenida ficticiamente sobre representaciones simbólicas, como la repatriación de los restos de Juan Manuel de Rosas (30 de septiembre de 1989), estanciero bonaerense y dictador nacional del siglo XIX– o a perimidos e ineficaces escrúpulos ligados a la justicia social e inútiles y angustiantes cargas de conciencia. El diálogo con el poder político, aceitado por la creciente corrupción, se volvió tan fluido para estos sectores como inaccesible para una población que pugnaba por reconstruir su experiencia política luego de la crisis. El estado sufrió en este lapso una mutación completa: de ser el eje de las disputas internas y un procesador abierto aunque ineficaz de los problemas nacionales, se transformó en un procesador de los intereses dominantes en cuanto a su factibilidad social concreta, en un agente de sus políticas y en un medio para el cumplimiento de sus objetivos, igualando con un discurso pragmático y

determinista sus intereses con los intereses generales de la nación. Paradójicamente, y más allá de las apariencias, los funcionarios radicales, al adoptar una posición menos complaciente, tuvieron en sus manos más posibilidades de decisión que los menemistas. Pero que sólo éstos últimos hayan encontrado sus esfuerzos en la gestión pública coronados por el éxito es una muestra excelente del verdadero estado de las fuerzas enfrentadas. Porque la función de procesador político de conflictos requiere más amplitud de acción que la de procesador técnico de una política determinada desde instituciones externas e instancias superiores de decisión, pero cuando la acción política se encuentra completamente restringida, la primera función no puede más que desenvolverse en el marco de un conflicto permanente. El gobierno menemista agrupó en sus filas a efectivos aplicadores de políticas y a ningún operador estratégico, en el sentido de diseñarse en su seno planes de reestructuración. No obstante, no puede dudarse de la relativa eficacia de sus operadores políticos en el plano táctico, aunque su tarea se vio enormemente simplificada por la debilidad de la oposición política en los primeros años de la década menemista: las rupturas en el justicialismo no se produjeron inmediatamente, ni tampoco el radicalismo consiguió reagruparse rápidamente en la oposición, en la cual seguía siendo por el momento la fuerza principal.

d.3) El impacto económico

Hija de la inestabilidad económica y de la indeterminación política, la hiperinflación resultó ser prolífica en consecuencias y fecunda en traumas. Dado que, como no podía ser de otra manera en una sociedad desequilibrada, su aparición impactó sobre todo en la clase trabajadora y en buena parte de la clase media, que cobraban sus haberes en moneda nacional y cuya capacidad de ahorro en moneda extranjera era nula o muy reducida. Se trata de sectores inhabilitados estructuralmente para aprovechar cualquier oportunidad de acumulación en períodos de aguda crisis económica. Es allí también, por lo tanto, en dónde esa crisis dejó sus huellas ideológicas y psicológicas más profundas, además de producir una caída en los niveles de vida y un salto relativamente importante en los niveles de desocupación y subocupación. Ya se ha visto más arriba como el empuje desesperante por desprenderse de una moneda en constante y muy acelerada desvalorización es, a la vez que aliciente para generar inflación adicional, un importante medio de transferencia de riquezas. Lo interesante del caso es que estos mismos sectores son los que poseen el mayor caudal electoral, y siendo el gobierno agente encargado de manipular las cuestiones públicas resulta razonable endilgarle la falta de control de una circunstancia terrible para las economías domésticas. Pero, además, la hiperinflación, cuando se detiene, deja una profunda propensión a la protesta social, dado que cualquier aumento de precios como, por ejemplo, los de las tarifas de los servicios públicos –ligadas íntimamente al déficit fiscal en un estado que conserva sus empresas públicas–, toca la fibra sensible de una población que, aún no acosada por altísimos niveles de desocupación y subocupación, y por lo tanto por intensas y extendidas situaciones de pobreza, presiona inmediatamente por obtener aumentos en sus salarios que compensen no sólo la porción perdida del ingreso sino que antecedan a futuras modificaciones en la estructura de precios. Por ello el control de la inflación se constituyó en el principal problema político y el arma de batalla del menemismo [Lindblom, 2000]. Asociando a la gestión radical con la hiperinflación y a ésta con el caos social, su propia gestión se transformó en la imagen del orden (táctica discursiva ya implementada durante la dictadura militar) y sus prácticas en los únicos senderos disponibles para alcanzar la estabilización completa, asociada a su vez, de una manera siempre vaga y difusa, con el bienestar general. El peso político propio de la experiencia hiperinflacionaria lubricó el

discurso, pues cualquier política efectiva de estabilización de los precios relativos, aunque fuera perjudicial para los intereses mayoritarios, era preferible al mantenimiento de la situación anterior.

La idea de la necesidad del cambio de rumbo también se afirmó en el conjunto de la sociedad –y probablemente también en el partido del gobierno saliente–, dándole así una posibilidad única a las fuerzas económicas predominantes para imponer su proyecto. El gobierno menemista reuniría las condiciones ideales del Príncipe de Maquiavelo pues era, a la vez, temido y amado. Era amado porque procuró un medio para paliar lo que parecía ser el mal mayor, la inflación, aunque se causaran males “menores” para lograrlo. Pero era también temido porque la desobediencia civil a los efectos nocivos del plan estabilizador, que visiblemente atentaban contra las condiciones de vida, podía ser castigada por el rápido retorno de ese mal. Se trataba, en definitiva, de la elección entre una caída brusca o un descenso ordenado. Esta segunda opción, precisamente, era la que preferían los sectores ligados a la acumulación de capital, dado que para incrementar el desarrollo económico o la propia acumulación una completa estabilización social –el objetivo alfonsinista de fondo– era contraproducente. El gobierno de Menem tuvo la oportunidad, la falta de escrúpulos y la fortuna para desarrollar sin inconvenientes el ejercicio de su acción política.

La oportunidad porque recibió el poder sin una oposición de consideración y en unas condiciones en las que sus políticas regresivas de largo alcance quedaban ocultas y eran, en todo caso, preferibles por las circunstanciales consecuencias estabilizadoras que eran al mismo tiempo condiciones de posibilidad del resto de las tareas de reestructuración y argumento de legitimación de las mismas⁶¹. La falta de escrúpulos porque no permitió que ninguna consideración moral obstruyera la aplicación de su proyecto. La fortuna porque, en el ámbito externo, contó con la posibilidad de insertarse en un sistema mundial en el cual el neoliberalismo avanzaba, derrotando a enemigos históricos como el comunismo, el estado benefactor y el estado empresario. Así, no tuvo inconveniente para aliarse con la gran potencia económica y policíaca del mundo, los Estados Unidos de Norteamérica, propiciando cualquier acción política o militar que estos impulsaran y colaborando con ella en la medida de lo posible [FSM, 2002]. De esta manera, aunque en su fase inicial continuó sitiado por la lucha de los grandes intereses, realizó los ajustes necesarios a su gestión para terminar siendo apoyado por todos ellos, siendo avalado así por los grandes centros de poder económico locales e internacionales.

Las posibilidades políticas del menemismo son resultado del impacto económico producido por la hiperinflación, que a su vez generan la coyuntura para imponer la solución al problema. La debilidad social y política nacida en el miedo a la inestabilidad de los precios es el caldo de cultivo ideal para las nuevas experiencias económicas y el factor contingente para su resultado exitoso. Desde el punto de vista de las clases medias, que resultara evidente que las políticas económicas llevadas a cabo por los sucesivos ministros de economía menemistas tenían una orientación marcadamente anti-popular no era obstáculo para que se las prefiriera al descontrolado proceso de desvalorización del salario y la caída del consumo verificado con la “hiperinflación radical”. También para este sector, la hiperinflación actúa en la inmediatez y resulta inocultable responsable, mientras que los cambios a largo plazo pueden esconderse en discursos y controversias estériles acerca de la mayor o menor intervención del estado en el

⁶¹ La rápida transición de la hiperinflación a la reestructuración regresiva explica el predominio de los análisis a corto plazo de estos fenómenos, a diferencia del análisis de más largo plazo que se intenta desarrollar aquí.

mercado de bienes y servicios, la distribución de la riqueza social y el mantenimiento de las condiciones que permitieran la satisfacción de las necesidades más elementales y de las instituciones ligadas al desarrollo humano de la población [Añón Roig, 1994; Doyal y Gough, 1994]. Además, con la estabilidad alcanzada a partir de 1991, las clases medias y los sectores del trabajo vieron reabierto el acceso al crédito y, mediante él, el acceso a bienes de consumo nada esenciales, pero que constituyen, en tanto mero consumo y mera satisfacción, parte de la sal de la existencia en cualquier sociedad desarrollada [Marcuse, 1987]. Actuando en nombre de la eficacia y la realidad, las políticas económicas consiguieron progresivamente bajar el costo del trabajo, reducir el estado, sofocar la capacidad de protesta y rebelión, abrir el mercado, generar competitividad empresarial (eliminando a las empresas no competitivas) e incentivar la formación e ingreso de grandes capitales, entre otros éxitos.

Para ser rigurosos, entonces, debe decirse que más que impactos económicos estructurales en sí, la hiperinflación abrió las puertas y expandió los espacios políticos e institucionales para los cambios posteriores, lo cual resulta lógica consecuencia del diagnóstico que se hace de la inflación: siendo un síntoma de conflictos sociales, los cambios posteriores no son el resultado del síntoma, sino precisamente el resultado de los conflictos y del planteamiento de los nuevos choques de intereses. Lo que sin duda la hiperinflación produjo, y no es una cuestión menor, es un ambiente social de angustia y de temor a la desorganización completa de la sociedad, similar en este sentido a la crisis de 2001. De allí el apoyo desesperado a cualquier régimen político que pudiera mantener los marcos normativos en un estado de aparente normalidad. No es una percepción apresurada, por otra parte, ni carente de racionalidad. Porque en un sistema como el capitalista, en el cual cada sujeto depende absolutamente de la sociedad porque él es incapaz de sobrevivir de forma autónoma por su especialización particular y la forma de cooperación y división social del trabajo que es propia de este sistema, la amenaza de disolución social se vincula inmediatamente con la amenaza de muerte [Durkheim, 1986 y 1987; Marx, 1986; Marx y Engels, 1988].

Este ambiente de angustia, de ausencia de certezas, requiere a su vez de convicciones fuertes para ser superado, aunque se trate de creer en alternativas que no representen, para la mayoría, más que descenso en su calidad de vida presente y futura. Quizá sin proponérselo, el menemismo cumplió en cierto sentido el sueño alfonsinista, con un aumento casi intolerable de la desocupación, con sueldos de hambre, con ausencia de soberanía y autodeterminación, con el crecimiento de las desigualdades económicas y sociales, con el hundimiento de los sistemas de salud, educación, previsión social y justicia y con una fragilidad estructural ante la dependencia del sector externo, la democracia quedó firme y consolidada, al menos mientras sus instituciones fueran capaces de soportar el aumento de la conflictividad social que necesariamente se ligaba a los profundos efectos estructurales que la política económica desarrollada debía producir.

d.4) La democracia marchita

No existe aquí intención de defenestrar al gobierno radical, acusándolo de ser la raíz de todos los males subsiguientes. Bajo este gobierno, de manera efectiva y amplia, las garantías personales y los derechos humanos fueron respetados por las FFAA y, en general, por los demás cuerpos de seguridad. Las elecciones se produjeron con normalidad y sin sombra alguna de fraude (lo cual no había sido de ninguna manera la regla en los procesos electorales

argentinos), los servicios básicos y las necesidades sanitarias y de alimentos de la población fueron cubiertos, aunque no de manera estructural sino asistencial.

Sin embargo, el déficit es también muy grande y ciertamente no pueden eludirse algunas responsabilidades patentes. La democracia había llegado en 1983 con el objetivo claro de revertir lo hecho durante la dictadura militar y de encauzar la democracia hacia las metas que le fueron fijadas. Atendiendo al resultado global de la gestión, no pudo en realidad siquiera torcer el rumbo marcado por el genocidio y las políticas económicas regresivas de la dictadura. Los cambios estructurales que pueden verificarse en el período se produjeron en función de la lógica interna de lucha social y el funcionamiento básico de la economía argentina, y no por la acción de la democratización de las instituciones, el diálogo y la programación efectiva. La reforma regresiva que se avecinaba, que en alguna medida había comenzado con la destrucción del salario y el aumento de la desocupación producidos por la inflación, no fue en esta etapa impulsada desde el estado. Las condiciones heredadas al gobierno justicialista sí lograron, por el contrario, dar a esas políticas un marco legítimo y estable, desde el cual dominaron todo el espacio público durante la década de 1990.

La democracia, legitimadora de los procedimientos del estado de derecho, se convirtió en el ámbito oficial de acciones que poco tuvieron que ver con un gobierno del pueblo, ni siquiera con la atención de y hacia el pueblo. Pero sí fueron consecuentes con los intereses de los grupos financieros y económicos internos y externos, estados y empresas centrales y organismos internacionales de presión y control. Cada área del viejo estado se transformó en un lugar de lucha por la apropiación de un negocio, de un mercado, de una posibilidad de fácil enriquecimiento, a la vez que en una región para experimentos de ajuste y optimización de la eficiencia⁶². La democracia se transformó a la vez en cárcel y rehén, donde ningún partido podía acceder al gobierno sin que las concesiones que debería hacer a los intereses predominantes lo reconvirtieran en esta fachada institucional. Es en ese punto en el cual, finalmente, la democracia formal trasciende en forma descendente hacia la democracia nominal [Huxley, 1975].

Podrá decirse, acaso justificadamente, que ésta es la esencia de la democracia burguesa o capitalista, desde un punto de vista sociológico, y así lo han expresado autores de muy diferentes tendencias, especialmente en lo que a la gestión procedimental y a la selección de una dirigencia política ligada a las elites [Moore, 1974; Pareto, 1985; Schumpeter, 1952]. Pero sin duda existen opciones menos descarnadamente expuestas de sectorización de la gestión pública, y más sensibles a las variables sociales de ajuste que afectan a las personas. ¿A qué se refiere el término “democracia” si la nación como estado soberano no puede elegir una opción económica o social que no sea aceptada por otro estado u organización? No se habla aquí de una “crisis de representación”, pues el propio principio de representación es en Argentina de naturaleza democrática dudosa. Se trata de una situación de subyugación, de imposibilidad de realizar una acción que no esté comprometida con los intereses dominantes y que se consolida para volverse hegemónica y naturalizarse. Pero estos son problemas que se tratan más adelante,

⁶² Esta parece una conjunción notable, que se da entre corrupción y eficientismo. Efectivamente, que un funcionario se apropie de parte de la riqueza pública no implica necesariamente que los cambios que generan la posibilidad de la corrupción no sean benéficos para el funcionamiento de un área específica, descontando desde el comienzo la falta de sensibilidad frente a los trabajadores desplazados en el proceso de modernización. La eficiencia termina convirtiéndose en la excusa para la corrupción: si se le ahorra dinero al estado aplicando una reforma efectiva, ¿Por qué no apropiarse de una pequeña parte de ese ahorro?

pues aún espera un recorrido por toda la década menemista, antes de llegar al gobierno de De La Rúa. Este gobierno, trunco como el alfonsinista, pero en un plazo aún más breve y de manera más decisiva, supuso el colapso del modelo de acumulación impuesto durante los dos mandatos de Carlos. S. Menem, verificándose entonces una crisis institucional y social altamente significativa. Existe también otra cuestión derivada de esta observación de largo plazo que destaca el continuismo existente en materia macroeconómica y de efecto estructural entre la política de la última dictadura y la seguida durante la década menemista. ¿Cuál fue, en este caso, el papel de la etapa radical?

La renovación de las instituciones democráticas debió establecerse sobre una base discursivamente sólida de distanciamiento respecto de las políticas dictatoriales. Sin embargo, a medida que transcurría el tiempo se hizo más evidente que las condiciones estructurales no seguían el sendero democratizador en el mismo sentido que esas intenciones políticas. Por ello no es extraño que al imponerse los intereses económicamente predominantes se produjeran conflictos y retrocesos también en los aspectos sociopolíticos. La gestión radical sirvió así de interfase que permitió adaptar este proyecto general de los sectores dominantes (que por su parte no cesaban de padecer cambios en su propia estructura) a las instituciones democráticas. Como se intentará mostrar más adelante para el caso argentino, cualquier sistema capitalista en la actualidad sufre muchos desequilibrios internos, promovidos por la lucha intersectorial, clasista y corporativa, que necesita la flexibilidad de la democracia formal para mantener los propios parámetros de acumulación. De este modo, frente a la hegemonía política del peronismo populista pre-dictatorial (que derivó en casi treinta años de inestabilidad institucional continua desde 1955) el camino de la dictadura genocida dio paso a una nueva articulación política. Así se desarrolló la gestión radical y el primer año de la menemista, en una democracia formal que debía admitir algunas condiciones que limitaban su naturaleza filosóficamente soberana y que se enfrentaba a una articulación fáctica del poder capaz de presionar lo suficiente como para abolir las determinaciones oficiales sin que ello significara formalmente una nueva ruptura institucional.

Capítulo VI

La Década Menemista I: Elementos de la reestructuración

- a) Factores del recambio de poder.
- b) Planes económicos durante la década menemista: *b.1) La fase de estabilización; b.2) La fase de consolidación de la reforma estructural* [b.2.a) Aplicación del Plan de Convertibilidad, b.2.b) La estrategia general en torno al plan de convertibilidad].
- c) Evolución de la reestructuración después de la instauración de la convertibilidad: *c.1) Auge y deterioro de la reestructuración; c.2) El comportamiento de los actores sociales frente a la reestructuración* [c.2.a) El Sector del Trabajo, c.2.b) Los Partidos Políticos, c.2.c) Las Organizaciones del Capital Industrial, c.2.d) Los Sectores Agropecuarios y Exportadores, c.2.e) Los Grupos Económicos, c.2.f) Los Organismos Financieros e instituciones bancarias].

a) Factores del recambio de poder

A pesar de las expectativas que lógicamente se despertaron con un recambio de poder tan novedoso, pues fue la primera vez en la historia de la democracia argentina que un presidente electo cedía el control del poder ejecutivo a un presidente electo de una fuerza política rival, el panorama general que ofrecía el país no pareció variar demasiado durante el primer año de la gestión menemista. La omnipresencia de la hiperinflación y la inestabilidad financiera encandilaban en buena medida a una población que recibía el traspaso de poder en el contexto de una desenfundada carrera por mantener cada posición social en la forma de una relativa indexación del propio ingreso. El dinero, al contrario de lo que ocurre en una recesión corriente de la economía, situación que habrá oportunidad de analizar, circulaba a enorme velocidad en forma de espiral: de los sectores asalariados trepaba por la cadena de distribución y consumo hasta que llegaba al nivel de los acumuladores, en donde existía la posibilidad de cambiarlo por divisas. Desaparecía así una parte del dinero circulante, lo cual contribuía directamente a depreciar el restante. Sin embargo, la destrucción del valor del dinero local era tan acelerada que nadie que no pudiera ahorrar en dólares podía pensar en acapararlo: constantemente se corría el riesgo de que, por ejemplo, el dinero que servía de intercambio para seis litros de leche un día no alcanzara para adquirir cuatro el día siguiente. Por supuesto, a largo plazo el proceso es destructivo, pues detiene incluso la posibilidad de los fabricantes industriales de calcular sus costos con la mínima seguridad. Por su parte, el sector exportador prefería colocar su producción en el extranjero donde podía intercambiarlo por monedas fuertes y encareciendo de esta forma el precio de productos formadores de precios (harinas, leche, carnes, etc.) en el ámbito local.

Las grandes promesas electorales de la fórmula Menem-Duhalde (un dirigente peronista del “interior” del país el primero y el otro de la provincia de Bs. As.), el “Salario” y la “Revolución Productiva” [Menem y Dromi, 1990] –ambas transparentes, fieles al ideario popular peronista– no tenían ningún sentido en un clima hiperinflacionario. Eso tuvo el beneficio político secundario de no hacerlas exigibles al nuevo gobierno en el mediano plazo. Un aumento brusco del salario difícilmente mantendría el poder adquisitivo de los mismos, mientras que un aumento general de la productividad nacional era poco menos que impensable. Los sectores ligados a la exportación de materias primas, por su parte, tampoco tendrían nada que decir mientras la hiperinflación mantuviera al gobierno alejado de la posibilidad de transferir sus divisas. Sin embargo, incluso las posibilidades de hacer negocios de naturaleza especulativa se fueron secando, una vez que el “stock de ahorro” se hubo convertido en moneda extranjera. También los operadores más beneficiados de los enormes circuitos financieros comenzaron a considerar la necesidad de una estabilización de la situación. La presión externa prosiguió hasta que los organismos financieros comprendieron al fin que seguir presionando al gobierno para pagar y ajustar no tenía sentido en un contexto que amenazaba con determinar la incobrabilidad de una deuda externa. Ésta ascendía, a principios de los '90, aproximadamente a unos 65.000 millones de dólares. No obstante, ningún sector tenía la menor posibilidad de cortar la fuente de la inflación, de modo que pasó bastante tiempo antes de que pudieran elaborarse unas medidas efectivas de control de precios. En cierta medida, una vez desatada, la hiperinflación debía agotar su combustible económico, así como había consumido su combustible político.

Las clases trabajadoras, los sindicatos y algunos empresarios nacionales, anticipando una nueva bonanza peronista, recibieron con moderada alegría el acceso de Menem a la presidencia. Las clases medias, inmersas también en la lucha cotidiana, ante el hecho consumado de la nueva victoria peronista, se prepararon para más tiempos difíciles. En una de sus escasas muestras de ecuanimidad, el mandato menemista decepcionó a todos estos sectores. Los grandes grupos económicos, el sector agro-exportador y los organismos financieros internacionales fueron quienes se llevaron la más grata sorpresa. Porque desde un primer momento el ejecutivo menemista, envuelto en la pantalla del desconcierto económico, comenzó a dar muestras de esa vocación pragmatista que burló completamente muchas de las previsiones que se había hecho para su mandato [Lievesley, 1999].

No habían transcurrido dos meses desde su asunción presidencial cuando Menem, haciendo uso de la potestad legislativa del ejecutivo denominada “decreto de necesidad y urgencia”, define la privatización de la empresa nacional de telecomunicaciones (ENTel). Este es el primer paso de la primera fase de una larga serie de privatizaciones y concesiones de empresas públicas, realizadas muy rápidamente [VV.AA., 1999 y 2002a; Gerchunoff y Canovas, 1995; Llanos, 1997]. La segunda fase se iniciará con el acceso al ministerio de economía de Domingo Cavallo. El desprendimiento del estado de empresas públicas de tipo productivo supuso el envío de una clarísima señal a los factores de poder económico, pues la resistencia a las privatizaciones era el signo fundamental de un movimiento político como el peronismo, que hizo de la nacionalización de diversas empresas su bandera y su proclama. Una privatización como la de ENTel, que terminó subdividida en dos grandes empresas que actuaban como monopolios regionales, significó claramente que el gobierno argentino no se proponía reeditar esas añejas pretensiones. Tampoco se reivindicaba ya un pacto de clases y corporaciones para el crecimiento de una industria nacional basada en la sustitución de importaciones, conceptos incompatibles con las recetas que desde el primer mundo propiciaban la competitividad de las economías en desarrollo como solución de sus crisis cíclicas. En consonancia con la ideología de los grandes organismos financieros, el culto del mercado libre y desregulado se fijó con firmeza en el horizonte del gobierno, aunque tardó un tiempo antes de encontrar canales efectivos de realización. Notablemente, la férrea disciplina del PJ y su poderosa estructura sindical absorbieron completamente esta llamada de atención: existía en el peronismo una nueva dirigencia y un nuevo sindicalismo, mucho más aptos que las movilizaciones de masas para los nuevos tiempos. En este sentido, en la transformación del peronismo, la interfase radical resultó tan decisiva como la propia actitud de los líderes justicialistas. Las alianzas que resultaron de este giro busco son asombrosas: sectores de la derecha política, económicamente liberal, del ejército y de los grupos económicos terminaron por hermanarse con quienes habían sido durante casi medio siglo sus enemigos políticos y sociales más enconados. Representantes de la derecha nacional (agrupada en la Unión de Centro Democrático –UCD–) terminaron por formar parte de la gestión de gobierno peronista. Tal alianza hubiera sido impensable para cualquier otro gobierno justicialista, y constituye la prueba política más tangible del pragmatismo que imperaba en aquél. Muy pronto, como se ha dicho, y ante la muerte de su primer ministro de economía, Miguel Roig, se produce otro mensaje político de importancia: la cartera de economía pasa, en julio de 1989, a las manos de Néstor Rapanelli, un hombre ligado al gran grupo nacional Bunge y Born, aunque la hiperinflación le diera pocos meses en el cargo y no consiguiera plasmar siquiera un plan de estabilización. Con las privatizaciones se dio también otra señal: a pesar de la alineación política con los Estados Unidos de Norteamérica, que retrasaría indefinidamente la regionalización de la economía en el marco del MERCOSUR, el

menemismo no dudó en conceder y vender empresas públicas a conglomerados inversores europeos.

Pero es quizá en el plano jurídico en el que los primeros meses de la gestión de Menem da su campanada más significativa, aunque no se tratara de una sorpresa. El 7 de octubre de 1989 un indulto presidencial anuló las penas dictadas contra civiles y militares juzgados y condenados por actos de lesa humanidad. Un año más tarde, con el “indulto de año nuevo”, el proceso sería completo. Entre los indultados destacaron, en la denominada “reconciliación nacional”, algunos líderes montoneros y, como golpe definitivo a la justicia, preludiado por las Leyes de Obediencia Debida y Punto Final, los integrantes de las juntas militares de la dictadura, y *“a diferencia de las leyes propuestas por Alfonsín, las acciones de Menem, que claramente dañaban al estado de derecho, no fueron, en cambio, justificadas por una necesidad política”* [Nino; 1996: 104].

Dos ideas monstruosas y profundas comienzan a instalarse con este hecho jurídicamente menor: la primera de ellas es la sanción en la memoria oficial del país de las tesis de los propios dictadores argentinos, la noción perversa de que al demonio de la subversión *debía* oponérsele otro demonio, el de la “guerra sucia”. Se trata de una forma velada de justificación de la metodología empleada por los militares, pues al indultarlos junto con sus enemigos genera una “verdad” de la guerra que no fue tal. En un informe reservado del batallón 601 del ejército, que fue publicado en el periódico Pagina 12 [19-08-2003, Sec. El país] se confirma que el ejército conocía las dimensiones del movimiento peronista “Montoneros” –única fuerza de la guerrilla urbana superviviente de fases anteriores de la persecución militar– en su “contra-ofensiva” de los años 1979-80, de escasa dimensión. No más de sesenta nombres figuran en esa lista. Más de 25000 es el número de desaparecidos, durante el juicio a las juntas militares ya el fiscal Strassera había reconocido más de 9000 [Nino; 1996]. Después del indulto comienza una larga y sorda batalla social, apagada por la constancia de la crisis y el empobrecimiento paulatino de la población. Se trata de la lucha por la memoria, pues la esperanza de ver a los responsables del genocidio cumpliendo sus condenas (la ley civil argentina no admite la pena de muerte) se fue alejando durante la década menemista [VV.AA., 1995 y 1996b]. Debe considerarse que la importancia de este “olvido oficial” se potencia a escala social con la crisis económica prolongada, la decadencia del sistema educativo y la deslegitimación del sistema político. Las consecuencias a largo plazo son, por lo tanto, temibles.

La segunda idea que se instala con los indultos deja una huella igualmente profunda, pues activa lo que será una seña de identidad del menemismo y de los gobiernos que le sucedieron: la impunidad. Si los delitos de lesa humanidad cometidos (probados y juzgados en el plano jurídico, no sólo registrados por informes competentes) no eran castigados ¿qué esperanza podía abrigarse de que los delitos económicos fueran siquiera tenidos en consideración como tales? El endeudamiento febril, los auto-préstamos, la estatización de la deuda privada, los sobornos y “participaciones”, las corridas cambiarias especulativas, todo ello quedó reducido a poca cosa luego de que los asesinos confesos pudieran salir libres, si no de culpa y cargo, al menos sí de toda sanción acorde a los delitos cometidos. Actualmente, un presunto ladrón menor, sin condena firme, puede pasar dos años detenido, en situación de procesado [V. Cuadro 24 del AE], en cárceles hacinadas y que sin ninguna duda no se orientan a la reinserción social de los detenidos. Los genocidas de la dictadura argentina no cumplieron siquiera una fracción considerable de sus respectivas condenas, y en prisiones mucho menos sórdidas⁶³. La

⁶³ Los centros penitenciarios de adultos y menores son conocidos en Argentina familiarmente como “tumbas”, de donde se colige fácilmente su calidad institucional.

impunidad se instalará no sólo como un factor jurídico, sino también como un componente político de importancia creciente, pues da impulso a otro fenómeno característico de esta etapa: la corrupción. No es que faltaran casos dudosos en la administración radical, pero el volumen alcanzado en el menemismo es superlativo: la desregulación acelerada del mercado de trabajo y el proceso de concesiones y privatizaciones dio lugar a negociados de gran calado, ligados en muchos casos a sospechosas relaciones entre los actores políticos y económicos implicados.

La impunidad conlleva otro elemento decisivo en esta etapa, que resulta notablemente influyente en la sensación de “cautiverio de la democracia”, esa especie de apropiación privada del poder público. Se trata de la sumisión práctica del poder judicial al poder ejecutivo, en un país en donde la democracia formal se apoya en un presidencialismo fuerte [Nino, 1996; VV.AA., 1992]. Si bien es cierto que, al estar conformado el poder judicial por cargos vitalicios y profesionales, a diferencia del carácter provisorio y electivo de los miembros del legislativo y el ejecutivo, se suele reforzar así el funcionamiento autónomo de éste poder, la década menemista se caracterizó por una inteligente política de subyugación al ejecutivo. Esta estrategia fue desarrollada en dos frentes, en dos extremos del poder judicial. Dado que el justicialismo contaba no sólo con la mayoría parlamentaria, sino con el pacto de gobernabilidad sellado con el radicalismo, el gobierno menemista logró muy pronto ampliar de cinco a nueve el número de integrantes de la Corte Suprema de Justicia (5 de abril de 1990) quienes se integraron al máximo tribunal veinte días más tarde. Con este hecho, en una operatoria política bien resuelta, el menemismo consiguió construir lo que se conocería como la “mayoría automática”, medio de legitimación y sanción irrevocable de las políticas impulsadas desde el ejecutivo. El impacto jurídico es enorme, porque la Corte Suprema de Justicia adopta en la estructura judicial argentina el máximo poder decisorio y actúa al mismo tiempo como Tribunal Constitucional de última instancia. Pero el aparato político en el poder consiguió también fijar su influencia en el otro extremo del sistema jurídico, teniendo a muchos jueces bajo su control directo, especialmente en el fuero federal. De esta manera, no sólo se aseguró que las propuestas legislativas y los decretos del poder ejecutivo no serían derogados como inconstitucionales, sino que se consiguió, además, que un número importante de denuncias que pudieron afectar al gobierno se viera bloqueado o demorado *sine die* en el origen mismo de la cadena judicial. Paradójicamente, este férreo control dio al gobierno un cierto margen de poder, dado que le competía así el garantizar la existencia de un marco estable, jurídicamente seguro. El espacio de poder con que no se contaba, en términos de control de la economía nacional, supo construirse como hegemonía sobre las decisiones políticas y la acción jurídica, con un pragmatismo que utilizó la debilidad de las instituciones en el contexto de una crisis que todavía permanecía activa. Aunque estas actitudes violentaban en términos filosóficos el concepto de estado de derecho, haciendo desaparecer en la práctica la independencia de los poderes, hay que decir que, en términos procedimentales, se mantuvo casi permanentemente la vigencia de las instituciones, pues el menemismo supo aprovechar las grietas e inconsistencias formales del sistema para volverlo maleable a sus intereses.

Al margen del apoyo político con que contaba el gobierno, la capacidad de reacción del resto de la sociedad era mínima. Porque la principal oposición política se hallaba prácticamente hundida por su fracaso como fuerza en el gobierno y las “fuerzas vivas” de la sociedad seguían luchando denodadamente por sobrevivir a una hiperinflación que en ese año 1990 creció un 2314% [V. Cuadro 1 del AE]. El sector externo, preocupado por la gobernabilidad del estado, comenzó a ver con buenos ojos una concentración de poder que, siendo institucionalmente poco democrática (aunque se alcanzó formalmente sin forzar las instituciones), debía servir a una

estabilización que recuperara la “seguridad jurídica”. Se demandaba ese orden que es necesario para la previsión capitalista de las reglas de juego y que los voceros de los organismos internacionales reclamaron insistentemente. Paradójicamente, entonces, la distorsión jurídica producida por la intromisión del poder político en el ámbito judicial (una cuota nada desdeñable de influencia que el propio presidente Menem supo reconocer así) fue, sumada a los demás actos de gobierno, finalmente interpretada por los sectores más poderosos como una garantía de que la reorganización del país se haría en términos que les resultarían favorables.

Mientras la corte suprema argentina se ampliaba para captar las nuevas relaciones de poder, en Chile asumía la presidencia un gobierno democrático luego de 16 años. El contraste con la situación argentina era grande, pero llama la atención un hecho significativo en la comparación de ambos procesos de democratización formal, paralelos a su vez a otros desarrollados en Sudamérica. En el caso chileno, el retorno al estado de derecho no supuso una derrota completa para la dictadura, y el propio dictador Augusto Pinochet conseguiría ser nombrado senador vitalicio. De este modo, la dictadura chilena abandonó el poder formal por sus propios fueros, dejando un ordenamiento social mucho más acorde a los intereses que operaron a través del régimen pinochetista. No fue necesario entonces una interfase como la que supuso la administración radical en Argentina ni un catalizador tan potente como la hiperinflación para imponer un modelo social totalmente falto de equidad. Los resultados finales, en cuanto a las políticas públicas de ambos países son, no obstante, relativamente coincidentes, de acuerdo con los elementos generales de ambos modelos. Esta sincronización dista mucho de ser fortuita. Por el contrario, denuncia una pauta en la injerencia de una ideología relacionada con el papel del estado y la orientación de las políticas públicas⁶⁴. Ambos procesos de democratización, siendo notablemente diferentes, establecen espacios de poder en el cual los intereses sectoriales predominantes pasan a tomar indirectamente el control del aparato del estado, restringiendo severamente las posibilidades de disponer alternativas al discurso único propugnado por el pensamiento neoliberal.

La política económica del gobierno se traducía en mostrarse lo más obsecuente que fuera posible con los organismos financieros internacionales y la banca acreedora privada. Para ello, luego de la frustrada gestión encabezada por los grandes grupos económicos nacionales, Menem designó para encabezar el ministerio de economía (el 15 de diciembre de 1989) a un amigo personal, Antonio Erman González, quién ocupó diversos puestos de responsabilidad en su mandato. Aunque difícilmente se lo pueda considerar técnicamente capacitado para enfrentar la compleja situación económica, ciertamente fue un eficaz conductor del aspecto político de las circunstancias, aplicando sucesivas políticas de choque que contribuyeron a estabilizar la economía lo suficiente como para que un plan más amplio de reformas estructurales pudiera aplicarse. Su gestión se vio signada por la espera de que las muestras de sumisión del gobierno argentino dieran sus resultados ante las partes activas que todavía desconfiaban de dicha actitud. Se avanzó en la privatización de la línea aérea de bandera “Aerolíneas Argentinas” y comenzaron a delinearse las políticas de ajuste. Por otra parte, no había mucho que hacer en cuanto a políticas activas, excepto a los constantes intentos de “hacer buena letra” con el cumplimiento de las obligaciones externas, mientras se aguardaba que la recesión consumiera el combustible de la inflación, lo cual comenzó a notarse, aún con un régimen de alta inflación, a partir del segundo semestre de 1990.

⁶⁴ Este paralelismo fue revelado en una conversación con Rodrigo Pérez Lisicic, a quien agradezco el aporte de su conocimiento en materia de derecho constitucional y de la historia social latinoamericana.

Las medidas recesivas y de enormes transferencias regresivas del ingreso de los ajustes de Erman González detendrían, casi hasta la aparición del plan de convertibilidad, nuevos arranques hiperinflacionarios. En este período, al menos hasta el Plan Bonex, las tendencias hiperinflacionarias se caracterizaban por corridas sostenidas hacia el dólar. Éstas volatilizaban las reservas hasta imponer el tipo de cambio libre. Se hallaban ligadas también a la ruptura de mecanismos del tipo "acuerdos de precios" con algunos de los más interesados en imponer una nueva estructura de precios relativos con los salarios como variable de ajuste descendente o con aumentos ligados obligatoriamente al aumento de productividad [Jones, 2000]. En Argentina, dada la ausencia de incorporación tecnológica en la producción industrial, esto prácticamente equivalente al aumento de la tasa de explotación [Bonnet, 1995]. Algunos autores no dudaron en calificar este período como el que *"inauguraba la política económica más reaccionaria de la historia argentina"* [Bonnet y Glavich; 1993: 14].

Durante la gestión de Erman González el estado fue renunciando a importantes instrumentos de intervención económica, en el área de control de precios y de cambio, iniciando una nueva estrategia de organización del aparato financiero, que finalmente derivó hacia la concentración del sector y el crecimiento de la banca privada extranjera. El estado no aparece ya cómo medio político ni cómo árbitro. Su función primordial se transformó en una vocación constante de mantener y, en lo posible, ampliar y profundizar la reestructuración del estado y reorientar el conjunto de las políticas públicas a este fin. Junto con la privatización de empresas públicas destaca la reforma previsional, pues se crea un régimen mixto con una proliferación notable de aseguradoras privadas de fondos y pensiones que derivó en una nueva concentración del sector. En este espacio, por otra parte, fracasó rotundamente el intento de crear un mercado de capitales capaz de estimular el crecimiento económico mediante el incremento de la inversión interna. También se introdujo una doble reforma laboral [Ramírez, 2004]. Por una parte, se procuró reconstruir el marco legal para flexibilizar las condiciones de empleo y, por otra, se fueron creando las condiciones estructurales para que el cambio resultara una necesidad sistémica más que una decisión política que, sin embargo *"expresa un compromiso que se adecua al equilibrio de fuerzas existente"* [Monnier, 1995: 112], porque *"la toma de decisión política debe considerarse como la resultante de un proceso de convergencia y ajuste mutuo entre actores sociales que, de un lado, defienden sistemas de valores diferentes y, de otro, disponen de una autonomía relativa y de poder propio"* [Monnier, 1995: 106].

La profunda modificación del rol del estado a partir de 1990-91, con las sucesivas reformas del propio aparato estatal, que tendía a reducirse, desarticula la percepción del estado como centro de resolución de conflictos, dejando el terreno de las luchas sociales fuera de sí, delegando buena parte de sus funciones al mercado o a los gobiernos provinciales [Menem y Dromi, 1990]. Anuladas por la apertura comercial las necesidades de financiar las industrias locales, protegiéndolas con imposiciones tributarias a las exportaciones primarias y a las importaciones competitivas, parece cerrado el período de la economía parcialmente cerrada, caracterizada por la Industrialización Sustitutiva de Importaciones, los desequilibrios en la balanza de pagos y la sucesión de ciclos expansivos y recesivos. También se cierran así las posibilidades de desarrollo tecnológico y productivo endógenos, confiándose, en este aspecto, en la transnacionalización de la economía para no rezagarse en el terreno de la competitividad.

Sin embargo, que el estado adoptase una postura diferente frente a los conflictos sociales, no significa que fuera neutral, sino que demostró gran capacidad de maniobra para establecer nuevas reglas de juego, facilitadas por ser acordes a los intereses de las corporaciones

económicas decisivas. Esta capacidad se expresó legalmente en el proyecto de flexibilización laboral denominada por los interesados “modernización laboral”, que fue un interés constante durante varios años en la gestión menemista. Reafirmado ideológicamente, o al menos políticamente, en la necesidad de impulsar un cambio estructural en la articulación de las relaciones de clase, el estado, amparado en la propia crisis económica que el país atravesaba, supo construir y contó con un margen de maniobra suficiente como para imponer lentamente las condiciones de juego reclamadas desde los centros de poder. Pero durante los primeros años de gestión la base necesaria para que pudiera desarrollarse con algún sentido esta transformación era la estabilización de la estructura de precios.

b) Planes económicos durante la década menemista

b.1) La fase de estabilización

Así como durante la última etapa del gobierno de Alfonsín la hiperinflación se convirtió en el agente más importante que debía ser controlado para asegurar la gobernabilidad de la nación, los sucesivos planes económicos de los primeros años del menemismo intentaron compaginar planes de estabilización con reestructuraciones sucesivas del propio estado para orientar el desarrollo del país en una dirección estructural específica. Así, los medios utilizados para estabilizar la estructura de precios no fueron neutrales a la hora de escoger los nuevos parámetros de la economía argentina. El menemismo supo desprenderse a tiempo de la problemática social, relegando las necesidades de la población a un tercer plano, luego de las transformaciones económicas de la economía en general y las transformaciones del estado en particular. Quitado el lastre de la situación social de los sectores más afectados por la crisis económica, las transformaciones estructurales que se impulsaron se presentaron discursivamente, no obstante, como medios para alcanzar un bienestar general, para lo cual era necesario, sin embargo, aplicar duras políticas de ajuste.

Durante la administración económica de Rapanelli y a fin de estabilizar los precios y equilibrar las variables económicas, se procuró una fuerte devaluación de la moneda, y se intentó equilibrar el presupuesto del estado con importantes incrementos en combustibles, tarifas y transportes. Para paliar la grave crisis financiera y monetaria se anunció la intención de dar una mayor autonomía al Banco Central –cuyos presidentes obtuvieron una cuota de poder nada desdeñable–, y para ello debió cambiarse su carta orgánica. Como medida anti-recesiva, se fueron reduciendo lentamente los encajes remunerados vigentes en el sistema financiero. Uno de los costados más débiles de la estrategia inicial del menemismo era el sector externo, ya que había atrasos en el pago de los intereses de la deuda externa desde abril de 1988 y las negociaciones con los acreedores estaban prácticamente interrumpidas. Sin el apoyo externo toda la estrategia de crecimiento era inviable, dado que se apoyaba fundamentalmente, como lo haría durante más de diez años, a lo largo de todo el resto de la etapa que se analiza aquí, en el aumento de las inversiones externas [v. Cuadros 16 y 17 del AE]. No se trataba, sin embargo, de una reedición del desarrollismo de la década de 1960, ya que estas nuevas inversiones no se orientaban hacia el desarrollo técnico-industrial, como había intentado el esquema desarrollista, sino que se procuraba la libre circulación interna de estos capitales sin la intervención del estado, para que el mercado determinara la rentabilidad de las inversiones y el crecimiento se diera en los sectores de mayor productividad y, básicamente, más competitividad relativa, dada la importancia que se le asignó a la apertura comercial como estrategia de crecimiento. Sin embargo, durante la larga gestión de Domingo Cavallo en la cartera económica, esta estrategia adquiriría algunos perfiles heterodoxos.

La fragilidad del austral, que había sufrido en su corta existencia una serie casi ininterrumpida de fortísimas devaluaciones oficiales o de hecho, no pudo ser revertida. Porque durante los primeros seis meses de gestión menemista los sectores empresarios, temerosos de atrasarse irremediabilmente en la espiral inflacionaria, no dieron apoyo suficiente para contener el avance de los precios, mientras que las reivindicaciones sindicales no podían, en estas circunstancias, dejar de presionar al gobierno, ya que la pérdida de poder adquisitivo del salario era descomunal. El dólar continuó siendo así, en esta etapa, la moneda de referencia, y

no es un dato menor en función de la solución encontrada para la consolidación forzosa de la moneda nacional. La mayor parte de los contratos continuaban, de forma explícita o implícita, atentos al valor de ésta moneda y, siendo así, la estabilización interna se hacía poco menos que imposible sin una política de choque. Las letras del Banco Central que el estado liberó al mercado, licitadas en dólares, no funcionaron tampoco como cuasi-moneda y la sede financiera estatal debió desprenderse de sus propias reservas para contener la demanda de moneda extranjera, sin otro resultado que disminuir hasta el agotamiento la capacidad de maniobra.

En esta situación se presentó la dimisión de Néstor Rapanelli. Con la asunción de Erman González al ministerio de economía se renunció finalmente a intentar compatibilizar la estabilización con algún tipo de crecimiento económico, de modo que se optó por una estrategia profundamente recesiva que obligara al enfriamiento de la economía. El endeudamiento público estaba creciendo mucho, mientras que la colocación de títulos públicos sólo se conseguía a intereses altísimos y con plazos sumamente desfavorables, constituyendo así una bomba financiera que tendría a mediano plazo el mismo efecto recesivo. Sólo que la recesión se daría en una situación de falta de control similar a la de la hiperinflación, agravando la situación externa y alejando, con la persistencia de la cesación unilateral de pagos, la posibilidad de inversión externa. Rápidamente comenzó a acumularse también un importante stock de deuda interna del estado con sectores como los beneficiarios del sistema de previsión estatal y los proveedores del estado en aquellas áreas que no podía abandonar inmediatamente ni podían convertirse totalmente en empresas privadas.

Cómo política de choque general, el nuevo ministro de economía lanzó el llamado Plan Bonex, que afectó a aquella parte de la población que poseía ahorros depositados y significó una gran pérdida para los tenedores de plazos fijos. En una acción de dudosa constitucionalidad pero avalada por el sistema de autoprotección jurídica que se ha descrito, el Estado incautó los depósitos a plazo fijo que se hallaban en el sistema financiero, para restituidos sólo en forma de títulos de la deuda externa, colocados a diez años de plazo. Los Bonos de Consolidación Nacional (BOCON) se emitieron en moneda nacional o en dólares, y se utilizaron también para cancelar obligaciones públicas consolidadas. En el marco de la reforma del estado, se adoptaron medidas de mediano alcance. Se cancelaron por algunos meses las licitaciones para compra de bienes e inversiones del Estado y se estableció la obligatoriedad de la autorización previa del Ministerio de Economía, para cualquier compra o contratación de organismos del Estado. Al restringir la oferta monetaria el Plan Bonex provocó una importante caída de la liquidez. Sin embargo, estas medidas no eran lo suficientemente potentes para contener la inercia de la inestabilidad financiera, de modo que en marzo de 1990 se profundizaron las medidas restrictivas en el marco del llamado Plan Erman III y que afectó al sistema financiero, al productivo y al estado: licitaciones y contrataciones estatales fueron suspendidas, se eliminaron reembolsos fiscales por exportaciones y se continuó con la suspensión de beneficios en éste aspecto a los regímenes de promoción industrial, mientras que el cuerpo del aparato administrativo estatal se redujo considerablemente, suprimiéndose secretarías, subsecretarías y direcciones generales. También se continuó con la primera fase de privatizaciones y el conjunto de medidas fue sustentado tanto por la necesidad de estabilización general como por el sesgo al superávit de la balanza comercial. Mientras el enfriamiento forzoso de la economía reducía las importaciones, el abaratamiento relativo obtenido de la continuada devaluación permitió un aumento de las exportaciones. Las cuentas públicas, aunque a duras penas y algunos espacios dudosos, comenzaban a cerrar. Al menos se hacía ya evidente para el sector externo que el gobierno menemista desarrollaba una política más acorde al tipo de estado y de mercado que se

esperaba hacer funcionar, así como una renovada voluntad de negociar el pago de la deuda pendiente.

Una vez establecidas las líneas generales de este agresivo plan de estabilización que, por otra parte, no aseguraba la continuidad de la estabilidad en un clima de mayor desenvolvimiento económico, se agotaron también las posibilidades de aplacar a los sectores determinantes en la economía sin avanzar en la articulación de un nuevo modelo económico que permitiera reencauzar las posibilidades de acumulación. Así, en un ámbito político enrarecido por las denuncias de corrupción y la creciente incomodidad ante el giro de la política menemista, que algunos sectores de su propio partido y del sindicalismo menos oficialista registraron y denunciaron bastante tempranamente, Erman González renunció a su cargo en el ministerio de economía. De este modo daría comienzo la gestión económica más significativa del menemismo, que se prolongaría hasta mediados de 1996, es decir, más de cinco años de gestión en los que se producirían cambios sustanciales en la estructura económica argentina.

b.2) La fase de consolidación de la reforma estructural

b.2.a) Aplicación del Plan de Convertibilidad

El Plan de Convertibilidad, que suponía mucho más que una reforma monetaria, constituyó a partir de abril de 1991, con la sanción de la Ley de convertibilidad (Ley 23.928), un plan integral de reestructuración económica. Los aspectos considerados en sí por la ley son de naturaleza financiera, pero se incorporan elementos que resultaron decisivos en la conformación de muchas actividades pues establecía la convertibilidad del austral al dólar, fijando legalmente, en un experimento heterodoxo de dolarización implícita que resultó exitoso a su manera, la paridad cambiaria en unos 10.000 australes por dólar. Al mismo tiempo, se introdujo una modificación en el Código Civil, autorizando la realización de contratos en moneda extranjera, a los efectos de abolir la existencia de contratos indexables, lo cual constituía un motor permanente para la destrucción del valor de la moneda local. Asimismo, se procuró la eliminación de la actualización monetaria para contener el traslado de la inflación a los nuevos contratos y operaciones. Se procuró incentivar la actividad de la moneda nacional frente al dólar rebajando los encajes bancarios para los depósitos en australes y recargando los encajes para depósitos en divisas externas, abaratando el costo del dinero local y relanzándolo en el sistema financiero. Como medida simbólica pero de gran impacto psicológico, a través del Banco Central se redujo ficticiamente la devaluación al austral (como el plan Austral lo había hecho con los pesos ley 18.188) y se devolvió a partir de 1992 a la moneda nacional el nombre de “peso”, para igualar el valor nominal de éste respecto al dólar, iniciando la era del “1 a 1”, que tuvo con el tiempo, al estar la cotización fijada por la ley, el efecto recesivo del “retraso cambiario”, es decir, la sobre-valoración de la moneda nacional respecto al dólar, con la correspondiente desecación del mercado interno de dinero, ya que la emisión monetaria de pesos convertibles quedó ligada a la existencia de reservas en dólares del banco Central. Así, el estado se desprendió de una de sus principales atribuciones financieras y una de las herramientas de economía política más importantes, la facultad de emitir dinero. Esta auto-restricción fue arriesgada y novedosa pero, a pesar de su éxito inmediato, supuso consecuencias de gran envergadura recesiva a largo plazo. Al privarse de esa herramienta, el estado también renunciaba a una forma de sostener el déficit, lo cual implicó el abandono de las políticas públicas destinadas a la reparación de los daños que las transformaciones estructurales

implicaban de manera necesaria. Toda la esperanza y la firmeza del plan dependían de la expansión económica y de la acumulación de reservas que se pudiera alcanzar con la estabilización y el resto de la política de cambios estructurales pues, de no ser así, la propia fijación cambiaria y la ausencia de elasticidad financiera del estado podrían resultar recesivas.

Nuevamente se recurrió al aumento de tarifas para solventar el déficit fiscal, aunque no se renunció del todo a mantener accesibles los insumos industriales. Así, se intentó extender todo lo posible la fiscalización y las cargas impositivas: el estado que se quería era de menor tamaño, pero más eficiente en la recaudación que el existente hasta el momento. No sólo porque la base impositiva crecía con la expansión de los impuestos al consumo, sino porque la recaudación tributaria era un pilar fundamental de la estrategia monetaria del gobierno. Esto implicaba la consolidación del gasto primario en la forma de un superávit permanente. La propia ley de convertibilidad exigía un superávit fiscal, cuyo destino parcial era el pago de la deuda externa para permitir su renegociación, ya que la reanudación del cumplimiento de las obligaciones se consideraba un paso indispensable para recomponer las relaciones entre el estado argentino y sus acreedores. Sin embargo, el acuerdo con los bancos extranjeros acreedores se consiguió, lo cual abrió las puertas para el ingreso de Argentina al “Plan Brady”. Al lanzamiento de la convertibilidad le siguen un conjunto de medidas orientadas al equilibrio fiscal: reformas tributarias, lucha contra la evasión impositiva, disminución de los planteles de empleados públicos, aceleración de la segunda fase de privatizaciones. A ello se sumó un importante cambio en la relación entre el estado y los gobiernos provinciales: el control del dinero remitido por coparticipación federal a las provincias se intensificó, forzándolas a ajustar internamente para contener sus gastos al nivel de sus propios recursos. Esta política tuvo un fuerte impacto en las economías regionales, sumamente sensibles y cuya administración no contaba, en general, con altos índices de eficiencia. El clientelismo y una privatización del poder político en manos de algunas familias hicieron que algunas provincias vivieran en una situación rayana a una crisis feudal. El empobrecimiento en la periferia de la economía nacional se aceleró, mientras que las condiciones mejoraban para los sectores acumuladores de capital en el centro del capitalismo nacional. Con el ingreso de las privatizaciones el estado configuró su propia reforma estructural, dado que el dinero obtenido de la enajenación de las empresas públicas fue destinado parcialmente a la reforma del sistema previsional y al pago de las indemnizaciones en el amplio plan de “retiros voluntarios” implementado para disminuir el aparato estatal [Menem y Dromi, 1990].

La firmeza de estas medidas y una buena coyuntura internacional colaboraron para que las arcas del estado mantuvieran las condiciones necesarias de la convertibilidad y se consiguió una notable estabilización de la estructura de precios. El alivio social ante el freno puesto a la inflación fue tan grande que representó un importante aval político para el gobierno, pues las clases medias comenzaron a reacomodarse en el nuevo panorama. La situación de los actores sociales no permitía a los sectores más desfavorecidos por la estrategia elegida percibir los efectos a mediano plazo de estas medidas, pues cualquier cosa que frenara la destrucción inmediata del poder adquisitivo del salario era considerada un bien imprescindible. Dado que la hiperinflación destruía asimismo empleos y empobrecía a amplios sectores industriales, los efectos nocivos de este programa económico, verdaderamente expoliador, o no se sintieron de inmediato, excepto en las regiones periféricas y siempre relegadas, o podían atribuirse a las distorsiones remanentes en el mercado, que se irían corrigiendo paulatinamente.

Para los asalariados en general la opción era clara. Que los sueldos no recuperaran su capacidad de intercambio era un costo aceptable ante la seguridad de que no se continuaría, al menos en apariencia, con su destrucción. Los sectores acumuladores, por su parte, poco tenían que objetar ante unas medidas que parecían adecuarse a sus necesidades de instalación y desarrollo. Los acreedores podían al fin confiar en que podrían seguir percibiendo los dividendos de los capitales prestados al país, cuyo monto total, pese a la quita obtenida en las negociaciones, no dejó de crecer durante la década menemista, hasta alcanzar nuevos niveles críticos al comenzar la década siguiente [ver Cuadros 20 a 22 y 30 del AE]. La anulación del impuesto inflacionario dio lugar a otro régimen de acumulación, que más o menos rápidamente llevó a reclamar nuevas medidas para bajar los costos laborales, ya que las ganancias extraordinarias de la acumulación financiera parecían haberse extinguido por el momento.

Pese al constante aumento de la recaudación fiscal, pues el nuevo plan recargó ostensiblemente el impuesto al consumo (un dispositivo que permitía acrecentar la recaudación indirecta al mismo tiempo que refrenaba la tendencia inflacionaria), y la reforma del estado, el gasto público continuó subiendo. Las distorsiones económicas causadas por la hiperinflación y por la fragilidad del sistema financiero indujeron la aplicación de una política fiscal que intentara rearticular el conjunto del sistema, limpiando el panorama de los diferentes agentes económicos a fin de establecer hacia el futuro unas reglas basadas en la estabilidad de precios.

Con la segunda fase de las privatizaciones, que merecen un análisis más detallado que se hará más adelante, se termina con un modelo de estado capaz de participar en el mercado de bienes y servicios, al mismo tiempo que la propia ley de convertibilidad restringía sus posibilidades de accionar en el mercado financiero. Por ello no dejó de aumentar la presión política a los diferentes estamentos de gobierno (nacional, provinciales y municipales) para contener el gasto público [ver Cuadro 32 del AE]. Llegado un determinado punto de desarrollo, esta actitud, basada en una singular perspectiva económica, terminaría por colisionar con los intereses más inmediatos de los agentes del propio gobierno. Porque, ante el achicamiento de los recursos, cada área veía disminuir la porción que le tocaba administrar, de modo que muy pronto comenzaron a surgir problemas de financiamiento en las áreas que todavía eran administradas por el estado. A pesar de todo ello, no desaparecieron los problemas ligados a la corrupción porque incluso en las tareas administrativas de gobierno quedaba mucho espacio para que contratistas y funcionarios se relacionaran. Los escándalos de corrupción, cuyo mayor exponente de aquellos años fue conocido como el “yomagate”, en marzo de 1991, involucró a funcionarios de primer nivel que tenían parentesco directo con el presidente de la república. A ello se sumó rápidamente la escasa claridad en el proceso de privatizaciones. El de Aerolíneas Argentinas y la administración de los aeropuertos, por ejemplo, fue tan conflictivo que se prolongó durante varios años.

La re-configuración del estado se realizó a partir de una clara idea económica, pues la redefinición de sus funciones no era azarosa. Se trataba de minimizarlo y restringirlo a las tareas de control administrativo y judicial, aunque las condiciones económicas distaban todavía mucho de un mercado ideal que permitiera una amplia abstención estatal en materia económica. Tanto la industria nacional como el sindicalismo, aunque ya con claras muestras de preocupación por la estrategia seguida por el gobierno, continuaban mirando al estado para fortalecer sus posiciones, mientras que los grandes acumuladores internos y externos tenían todavía muchos reclamos para realizar. Sin embargo, eran ya más aisladas las crisis a las que debieron enfrentarse el gobierno y su equipo económico que la conmoción generalizada que

caracterizó a la última etapa del régimen alfonsinista, y la crítica general al modelo menemista de sociedad y de estado se hallaba todavía restringida a unos pocos grupos que no tenían todavía una expresión política relevante.

El control del gasto público representó una de las principales fuentes de conflictos al interior de la administración pública en sus diferentes niveles. Porque la cantidad de dinero disponible por cada instancia de gobierno implica una fuerza política, si no directamente correlativa, al menos fuertemente relacionada con ese capital, en especial en las organizaciones “de base”, es decir, aquellas que sólo responden a quien tiene la potestad de distribuir ese circulante. De allí que, a pesar de la enorme concentración de poder obtenida paulatinamente por el ministro de economía, fueran también crecientes el número y la calidad de sus enemigos políticos. Algunos sectores sociales que, como los jubilados y pensionados, tienen escasa fuerza política, llegaron a convertirse, por la constancia de sus reclamos y el aval que encontraron en la justicia en una fuente constante de malestar social, cuyo foco político fue el propio ministro de economía. El reclamo del “82% móvil del salario mínimo” que la justicia ordinaria concedió y demandó al estado para este sector –y que éste nunca respondió–, es paradigmático en este sentido. También se hizo constante la presión a los gobernadores provinciales (en su mayoría ligados al partido gobernante) para aceptar un Pacto Fiscal acordado finalmente en 1993. Pese a todo, el gasto público agregado continuó ascendiendo, aunque su distribución social se volvió más compleja y menos transparente.

Dado que un pilar importante para la estrategia de crecimiento establecida era el ingreso de capitales externos, no puede sorprender el énfasis puesto por el gobierno para estabilizar y suavizar las relaciones con los acreedores externos de la nación. Para ello contribuyeron en gran medida tanto el refinanciamiento de la deuda como las constantes demostraciones del gobierno de su voluntad política por reestructurar el aparato productivo y financiero del país siguiendo las recetas oficiales del FMI y el BM.

Si se considera como único objetivo del Plan de Convertibilidad el terminar con la inflación, podría decirse que su éxito fue rotundo. Pero lo cierto es que ni todo el mérito del enfriamiento inflacionario pertenece a este plan ni sus únicos objetivos eran de tipo monetario. En cualquier caso, los efectos sobre la calidad del dinero que circulaba en el país fueron ostensibles y sus riesgos considerables: el mantenimiento de un cambio fijo no sólo implicaba una fuerte restricción en materia de política económica, sino que conllevaba un efecto estructural de mediano y largo alcance: al mantenerse el retraso respecto del valor real de la moneda, la pérdida de competitividad, ya dudosa, de muchos sectores industriales era inevitable y debe recordarse al respecto que en Argentina la base económica de mayor magnitud, de naturaleza exportadora y agraria, no coincide socialmente con la base social de la mayor parte de los asalariados (pertenecientes al sector de producción de bienes y servicios nacionales y consumidores de géneros en su mayor parte transables), de modo que ni la expansión de la primera supone beneficios directos para la segunda, ni el derrumbe de las condiciones sociales de la segunda supone un cataclismo económico para la primera. Esta disociación permite comprender como una crisis social de gran magnitud puede coincidir en Argentina con un auge exportador y un alto superávit de la balanza comercial.

Sin embargo, los efectos recesivos del plan no repercutieron inmediatamente en los índices macroeconómicos y el crecimiento del producto interior bruto creció considerablemente durante esos años. Esto a pesar de que la estructura productiva arrastraba y profundizaba sus

sesgos hacia el atraso tecnológico y la obsolescencia, exceptuando lógicamente al sector agroindustrial, pues el acceso a bienes de capital de última generación se fue restringiendo hasta volverse inalcanzable. En este sentido, el plan económico no hizo más que seguir y consolidar la tendencia económica de abandonar un curso económico de tipo desarrollista. Y lo hizo para asimilar las tácticas neoliberales, caracterizadas por la apertura económica (aunque con algunos elementos heterodoxos), la desarticulación del estado empresario y benefactor, la desregulación económica y financiera (exceptuando las restricciones propias del plan estabilizador) y el abandono parcial y paulatino de algunas funciones indelegables del estado en las áreas de educación, salud, justicia y seguridad.

Las privatizaciones y concesiones permitieron una re-configuración en dos sentidos. Por una parte, orientaron al reconocimiento de la sociedad de las nuevas funciones generales del estado y, por otra, hicieron viable una nueva estructura de los grandes grupos económicos nacionales y externos. Alegando sobre todo la necesidad de maximizar la calidad de los servicios, debido a la mayor eficiencia asignada al sector privado, se facilitó una gran concentración económica en sectores que producían grandes beneficios y la eliminación completa de servicios socialmente necesarios, pero poco rentables [v. Cuadros 2, 10, 34, 35, 48 y 49 del AE].

En noviembre de 1991 se dispuso la eliminación de regulaciones en materia de salarios, servicios profesionales, puertos y transportes, comercio interior y exterior, comercio mayorista de productos perecederos, farmacias, regulaciones específicas (como la que se refiere a la vitivinicultura, la yerba mate o el azúcar, etc.) y la eliminación de oficinas reguladoras. Una de las condiciones que fijó Cavallo para que las provincias ingresaran al Pacto Fiscal fue que hicieran suya la legislación nacional en materia de desregulación. En 1993 se dispuso la desregulación postal que dio lugar a notables inconvenientes en la administración de este servicio esencial.

b.2.b) La estrategia general en torno al plan de convertibilidad

En vista de los cambios a corto, mediano y largo plazo, percibiendo las modificaciones estructurales permanentes, parece apropiado hablar de un “antes” y un “después” de la aplicación del plan de convertibilidad, para después enumerar los cambios y alternativas introducidos por su implementación y comparar los resultados con las etapas precedentes. Lo que no parece resolverse con tanta facilidad mediante la instrumentación de este corte metodológico es precisamente la instancia de aparición de un fenómeno tan complejo como es el proyecto y la realización, con sus consecuentes resultados, de un plan que tiene como fin, cambiar profundamente no sólo la estructura económica y productiva del país sino también su estructura social. Vistos en perspectiva, los efectos de la larga permanencia del proyecto implícito en el mantenimiento de la convertibilidad dieron lugar a la creación de una sociedad bien diferente a la existente una década atrás. En este sentido, claro está, el plan de convertibilidad se incorpora a un proceso de transformaciones desatado mucho antes, incluso, del advenimiento político del menemismo. Desde esta perspectiva el “antes y después” del plan pueden pensarse desde otra óptica problemática, interpretándolo como una fase que completa y modifica los momentos previos, reajustándose a su vez a las nuevas condiciones emergentes. Esto de ninguna manera implica que el proceso deba ser leído únicamente como un plan general de los sectores dominantes nacionales o extranjeros. La instauración de un nuevo régimen de acumulación se ha dado, más bien, como un desarrollo social de largo alcance,

intensamente relacionado con el contexto internacional y las relaciones de fuerzas entre los sectores sociales, internos y externos, comprometidos en el proceso.

Hablar del plan desde esta óptica será también intentar comprender el proceso histórico particular en el que se inserta y en el que juega un importante papel. El plan de convertibilidad no debe ser tomado entonces, como se ha dicho, como una mera modificación en el régimen monetario, ni tampoco como una serie de instrumentos de política económica que incluyen desregulación de mercados, apertura comercial o achicamiento del estado. Será más bien el centro político desde el cual pueden impulsarse y ampliarse esas modificaciones sociales que venían pujando por expresar en la vida política y en la legalidad, en las “reglas de juego” económicas, las relaciones de fuerza y los poderes enfrentados.

Si es cierto que los cambios importantes en las políticas económicas juegan un papel determinante en sus coyunturas históricas, también sucede que su aplicación no puede presentarse escindida del marco político e institucional que las contienen, de manera tal que si una política económica pretende perpetuar sus efectos en el tiempo, el sistema político –en tanto prácticas– y el ideológico en los cuales se enmarca deben ser capaces de soportar sus efectos. Esto es así porque al hablar de “política económica” se trata de un conjunto de normas que no se aplican por su esencia legal, aunque la legalidad constituya su cauce procedimental e institucional, sino por proceder de un poder socialmente instituido y legitimado, ya por el consenso, ya por la fuerza, corporeizado en un régimen político. Cuando es ese último camino, el de la coacción, el utilizado para imponer las reglas de juego, es evidente que, con las mediaciones correspondientes, la “política económica” es la expresión legal de una situación de dominación y, con frecuencia, de explotación. Puede pensarse que, dentro del sistema capitalista, definido como modo de producción estructuralmente explotador, esto es siempre así. Es decir, que toda política económica desarrollada en el capitalismo reproduce, profundiza o defiende la condición básica de la explotación. Pero lo interesante es que, si bien toda política económica implica intereses y conflictos previos, cuya resolución está dada por los términos en que se aplican las medidas, no es necesario un permanente re-disciplinamiento de los sectores sociales que salen derrotados. En este sentido, y a diferencia del plan “revolucionario” de Martínez de Hoz, el plan de convertibilidad, en tanto que representa con claridad los intereses de los sectores económicos predominantes, no precisó para su aplicación del marco político de una dictadura. Por el contrario, se introdujo fácilmente dentro de las formas democráticas, y no sólo por las características que lo diferencian de la dictadura, pues el gobierno menemista ha sido legal de acuerdo a todos los parámetros de la democracia formal. La convertibilidad y la reestructuración triunfaron también porque la dictadura y la hiperinflación cumplieron con su parte del trabajo, a saber: destruyeron la capacidad operativa de las empresas del estado (al margen de sus antecedentes nada prometedores) que perfilaron su posterior liquidación por ser designadas como responsables del desequilibrio fiscal; generaron una descomunal deuda externa pública que no se incorporó como inversión al sistema productivo, otorgándole un nuevo piso al salario real; fortalecieron la posición relativa de grandes grupos económicos. Pero, además, el sistema político de la dictadura exterminó a gran parte de la posible oposición intelectual y política del proyecto mediante el genocidio sistemático, la implantación del terror generalizado, la censura discursiva y la represión asociativa (incluyendo a organizaciones burguesas y liberales). El legado de la dictadura y de la impunidad de sus agentes no incluye sólo los efectos económicos de sus políticas públicas. También los efectos político-sociales se dejaban sentir dos décadas después.

Porque una política económica aplicada es la consecuencia de una relación de fuerzas que determina los parámetros de la agenda pública que guía y expresa las acciones gubernamentales y no sólo una voluntad [Monnier, 1995; Restrepo, 2005]. El fracaso o, como en el caso de la convertibilidad, el éxito aparente de una estrategia macroeconómica puede resultar entonces un buen registro dónde leer la resolución de las luchas sectoriales precedentes, ya que sólo los actores competitivos tienen poder suficiente, luego de una crisis profunda y prolongada, para participar estratégicamente en las siguientes decisiones de gran importancia estructural. Es necesario entonces verificar cuáles son los sectores que continúan teniendo una cuota considerable de poder político y contribuyen a desarrollar las nuevas reglas del juego económico y del mercado previstas por la convertibilidad y que, en última instancia, son los principales beneficiarios de los cambios introducidos. La continuidad entre el proyecto menemista y el de la dictadura militar ha sido señalada por muchos autores, convirtiéndose en un tópico en el análisis de las políticas económicas argentinas de los últimos años. No obstante, persisten importantes características de forma y contexto que hacen de la convertibilidad y su ámbito general de acción un objeto característico de análisis.

Después de la experiencia trunca del plan Bunge y Born, un actor que resultó beneficiado con el plan de convertibilidad es el menemismo en tanto régimen de dominación política legítimo. Además de ser el agente político y el aplicador directo del aparato legal del plan, consiguió con la estabilidad y el crecimiento fortalecer su imagen tanto frente a la banca acreedora como ante el electorado local y las fuerzas políticas de oposición, lo cuál le permitió acceder a la continuidad de su mandato. Otros sectores beneficiados fueron los grupos económicos nacionales, extranjeros y mixtos que se hicieron cargo de las empresas públicas privatizadas, dentro del marco de las nuevas políticas públicas, que difícilmente pueden pensarse fuera del ámbito del plan: *“la preocupación por evaluar [las políticas públicas] conlleva una transformación progresiva de su contenido dado que se inserta en un contexto de restricción del gasto público, por una parte, y en un contexto de descentralización de la administración pública, por otra”* [Monnier, 1995: 11]. Los grupos nacionales no son otros que los beneficiarios de la política económica de Martínez de Hoz y sus sucesores en el área económica durante la dictadura, enriquecidos violentamente con las modificaciones introducidas por aquella en el sistema financiero y el endeudamiento privado después licuado hacia el conjunto de la sociedad⁶⁵. Son los mismos grupos que lideraron, en función de su elección continua de la “opción blanda”, la del mayor beneficio con el menor riesgo e inversión, el desenvolvimiento de la reestructuración regresiva [Azpiazu, Basualdo, y Khavisse, 1986]. El sector externo acreedor ve en el plan el fruto de ese importante elemento de dominación política en que se ha constituido la deuda externa pública, cuyos efectos ya tuvieron un peso fundamental durante la experiencia radical 1983-89. Este sector ha ganado, por decirlo así, con la dolarización implícita de la economía argentina, un acceso directo a los instrumentos de poder económico y político.

Pero otros sectores han perdido. Y han perdido precisamente porque su capacidad política y económica se vio diezmada por quince años de acción económica regresiva desde el estado o desde su incapacidad operativa. Los sindicatos, inicialmente sumisos al peronismo menemista, son constantemente atacados por las reformas y carecen de canales efectivos (ideológicos y prácticos) para oponerse al plan. En este sector sindical no debe contarse a la burocracia sindical

⁶⁵ Durante el mandato de la tercera junta militar, presidida por Leopoldo. F. Galtieri, y siendo ministro de economía José M. Dagnino Pastore, el presidente del banco central instauró un régimen de co-seguros que permitió la nacionalización de buena parte de la deuda externa privada de grandes agentes económicos. Ese presidente del banco central era Domingo Cavallo.

unida al proyecto por sus vínculos con el poder político justicialista. Otro sector damnificado, aunque a más largo plazo, es el de las pequeñas y medianas industrias orientadas al mercado interno, muy sensibles a la caída del consumo y a la importación masiva, resultante de la apertura para bienes de consumo, e incapaces de reconvertir su producción. También fueron afectados nocivamente y perdieron capacidad política los asalariados y las clases medias, que deben vender su fuerza de trabajo cada vez a menor precio o resignarse a entrar en el sector de desocupados y subocupados, que experimentó un marcado crecimiento hasta llegar a constituirse políticamente en un sector singular del arco sectorial argentino. Los marginados tradicionales de la economía argentina, radicados fundamentalmente en las regiones periféricas de la nación, vieron profundizarse su situación de miseria. A la situación de estos últimos dos grupos se agrega la gradual destrucción del ingreso indirecto representado por la educación y la sanidad públicas, que disminuyen sus condiciones de vida presentes y recortan las posibilidades de ascenso social futuras. Esta división de aguas se refleja con claridad en algunas variables macroeconómicas: polarización en la distribución del ingreso, concentración económica, aparición de oligopolios y monopolios, especialmente en el sector servicios y bienes no transables con el exterior, descenso pronunciado de la participación de los asalariados en el PBI [Jones, 2000; Stiglitz, 2003; Bauman, 2001].

El primer punto de atención es visualizar cuándo y cómo estos han comenzado a perder y aquellos a ganar. Por esta cuestión parece fundamental la práctica política y económica de la dictadura militar 1976-1983. Porque a partir de las brutales acciones que desplegó en ambos campos determinó y separó a los que iban a ganar de los que ya habían perdido, aunque el retorno de la democracia y el imperio del estado de derecho haya inducido a creer otra cosa. Lo hizo, además, con tal violencia que los sectores derrotados tardaron lustros en recomponer sus posiciones de manera eficaz y autogestiva. Por ello el gobierno radical apareció como una fase necesaria para la reformulación institucional, pero incapaz de corregir un sórdido proceso donde ninguna política económica que se distanciara de los intereses de las fuerzas sociales predominantes a la salida de la dictadura podía prosperar por mucho tiempo, dadas las poderosas herramientas de presión que se habían forjado antes: el desequilibrio fiscal crónico y el desequilibrio del sector externo, producto de la deuda acumulada [Damill y Frenkel; 1990; Bonnet y Glavich, 1993; Fanelli y Frenkel, 1990]. Las limitaciones políticas del gobierno eran evidentes en cuánto a su capacidad y voluntad de oponerse a esas fuerzas económicas aun contando con un amplio apoyo del electorado para profundizar una democracia no sólo formal, sino que reflejara una más homogénea distribución de la riqueza; esta situación llevó a restarle a la democracia el contenido de justicia social implícito en los discursos de la campaña electoral. Frente a la presión de los grupos económicos la oposición del equipo de Grinspun no fue ni seria ni decidida, incapacitado para hacer un diagnóstico claro de la situación y limitado ideológicamente al mismo tiempo. Por otro lado, la aceptación de la relación de fuerzas no fue tampoco firme después, pese al éxito parcial del Plan Austral, cómo sí lo fue la estrategia pragmática menemista, capaz de sacrificar toda cuota de poder macroeconómico con tal de preservar cierta cuota de poder político.

El plan de convertibilidad expresa con claridad los intereses de ciertos sectores económicos dominantes, pero su presentación es una formulación clásica de interés general: es el mejor, más aún, el único camino económico, pese a sus costos sociales “transitorios”, para la superación del atraso y para la mejor inserción de un país en desarrollo en el mundo civilizado. La apertura comercial que es presentada como un medio necesario para sanear la economía de los sectores productivos no competitivos y, por ende, mantenidos “artificialmente”, lo cual implica la

destrucción de empleos. Es entonces, supuestamente, un mecanismo para el bien general a largo plazo. Pero sólo a largo plazo y en teoría, porque hubo sectores que debieron cargar inmediatamente con el peso de la reforma.

Ahora bien, para asegurar el mantenimiento del régimen político que sustenta la política económica debió haber algún paliativo a sus efectos adversos que hiciera reelegible el modelo para el electorado. Este papel fue jugado por la estabilidad, es decir, por el control de la inflación (ya que no podría hablarse, por ejemplo, de estabilidad laboral). Es la contrapartida no del estancamiento económico, sino del comportamiento inflacionario que caracterizó a la economía argentina durante décadas. Al menos desde la primera etapa de protección para alcanzar la sustitución de importaciones que enfrentó a las nuevas fracciones burguesas industriales con las tradicionales agro-exportadoras, pero que se acentuó y dejó una poderosa impronta a partir de la segunda mitad de la década del '70. La tendencia se acentuó particularmente con los fenómenos hiperinflacionarios de 1989, que determinaron el fin del Plan Primavera y el gobierno radical, como así también los rebrotes de 1990-91. Una de las características sobresalientes de la estabilidad es la del régimen monetario que da nombre, quizás engañosamente, al plan general y que se basa en una virtual alienación de la moneda nacional, casi atávicamente frágil, en función del dólar, librándose al mercado la monetización de la economía, apañada por las reservas fiscales no ficticias. La contención del riesgo de una hiperinflación resultó ser un fuerte lazo a la vez de unión y retención de los votos que, por lo demás, no son beneficiarios inmediatos del plan económico, más que en el mantenimiento del poder adquisitivo del salario [Bonnet, 1995]. Es lo que se ha conocido como el "Chantaje menemista", que ha ligado la estabilidad a su gobierno personalista. La seducción del modelo es, en este sentido, a mediano plazo, ya que el discurso de la estabilidad de precios se agota en cuánto comienzan a hacerse palpables los problemas que acarrea. Por otro lado, la reedición del menemismo con la reforma constitucional y la reelección permitió la reedición del equipo económico, develándose la fuerte interpenetración de ambos planos.

Un problema que debe plantearse, entonces, es el de las consecuencias políticas y sociales que conlleva la estabilidad, más allá de la coyuntura electoral. Dicho de otra forma: debe analizarse el efecto de forzar a la economía argentina a funcionar sin los elementos que impulsaban la inflación. En este sentido parece central la nueva articulación de la sociedad con el estado y la reestructuración del mismo bajo la égida menemista. Por una parte, se abandonó por completo cualquier intento de incentivar el consumo interno mediante la inversión pública, efecto paralelo de la liquidación de las empresas estatales, que dejaron así de engrosar el déficit fiscal. Por otra parte, el estado dejó de ser un mediador entre intereses, al cuál convergían los diferentes actores sociales para hacer efectivos sus reclamos, para convertirse en el gestor unidireccional de una única tendencia. Esto libró los conflictos sociales a la ley del mercado en la nueva coyuntura, que en función de la apertura comercial y la recesión combinadas no tiene mucho para ofrecer a trabajadores, subocupados, ciudadanos pasivos, desempleados y productores para el mercado interno de bienes transables con el exterior. De hecho, y aún antes de la llegada del equipo de Domingo Cavallo al ministerio de economía, durante la gestión de Erman González ya el estado venía renunciando a importantes instrumentos de intervención económica, como el control de precios y de cambio. Se constituye así un corte definitivo al sistema pretérito imperante durante el alfonsinismo [Heynmann y Navajas, 1989]. El estado no aparece ya como medio ni como árbitro, siendo su función primordial la de mantener y, en lo posible, ampliar y profundizar, la reestructuración, mediante la reforma previsional y laboral y el abandono de sus funciones sociales de educación y salud. La seguridad jurídica se mantuvo,

cómo diría Foucault [1992b y 1995], como instrumento de control de las clases subalternas o de legitimación de las propias políticas públicas y que, aun así, es jaqueada por los propios intereses dominantes, especialmente los extranjeros. Éste tiende a ser entonces, cada vez más, un estado-policía, un estado que tiende a ser represor, función que le cabe por no ser ya un centro de las luchas sociales sino un difusor primario de los intereses, discursos y prácticas de ciertos sectores de poder. La utopía ultraliberal [Nozick, 1990] adoptó así una apariencia de triste remedo de una democracia. Porque con el paso de los años se hizo cada vez más evidente que los beneficiarios de las reformas eran una porción muy reducida de la población en general, mientras que la mayoría percibía efectos estructurales nocivos de difícil atribución política o jurídica, pues la liberación del mercado fragmentaba la percepción de los problemas a escala individual. Fueron apoyos sustanciales de este modelo una blandísima oposición política, portadora de una impresionante carencia de ideas alternativas, y la ausencia casi total de prácticas contra-hegemónicas efectivas en otras fracciones sociales. El fortalecimiento de la oposición sólo creció en los últimos años de la administración menemista, con la configuración de nuevos frentes políticos de alcance nacional (conformados por peronistas y radicales disidentes de sus fuentes políticas y partidos de centro-izquierda moderados). Por otra parte, la aparición de prácticas sociales contra-hegemónicas sólo alumbró el panorama nacional cuando la crisis era ya inminente y la recesión económica y el desempleo llevaban años cebándose de los ingresos de amplios sectores de la población.

La apertura comercial anuló la financiación estatal de las industrias locales. En este sentido, a la innovación tecnológica importada incorporada por algunas empresas se agrega para mejorar la competitividad la capacidad de incrementar la tasa de explotación, hecho que se verifica en diversas ramas de la economía en sus variadas formas de extensión de la jornada laboral, intensificación del trabajo y desprotección del trabajador. Esta capacidad está expresada legalmente en el proyecto de flexibilización laboral denominada por los interesados “modernización laboral”. El beneficio de la estabilidad, desde una perspectiva más acorde a las circunstancias de la población en general, se disuelve con bastante rapidez en los efectos adversos que no sólo no se resolvieron en el mediano plazo sino que se volvieron estructurales. En los límites del régimen de acumulación capitalista que se impuso nada impidió que capas enteras de la población padeciera una degradación de su calidad de vida en diversos aspectos, y no de forma transitoria, sino permanente [Sartori y Marzzoleni, 2003]. Desde el inicio estos efectos adversos son presentados desde el discurso oficial como provenientes de causales exógenos, o derivados del carácter incompleto de las transformaciones. Aunque lo cierto es que buena parte de su éxito inicial tuvo que ver con elementos de ese tipo, como lo fue la liquidez internacional de capitales que volvió a promover un fuerte aumento de la deuda externa privada. Cuando el impulso interno se agotó, al coincidir con una mala coyuntura internacional, cuyo síntoma más evidente fue el desplome financiero en la economía mejicana conocido como “Efecto Tequila”, luego de unos pocos años de fuerte incremento del PBI se llegó a un piso de crecimiento que, con oscilaciones, no volvió a despegar hasta el fin del período indagado en este estudio.

En otro sentido, podría esperarse que la implementación de un plan que favorece ampliamente a los intereses de los que de una u otra forma predominaban en la economía, los impulsara a generar crecimiento para aumentar el circuito de la acumulación [Jones, 2000]. Pero este crecimiento sólo podrá darse en la producción de exportables –ya que el mercado interno continúa fuertemente deprimido– de escaso o nulo valor agregado –ya que no están dadas las condiciones sociales y de inversión para la implementación o importación de tecnología

avanzada-. El resultado es la acentuación de la dependencia productiva respecto a las necesidades del mercado mundial, además del mantenimiento de la fragilidad de los términos de intercambio, que prácticamente siempre favorecen a los productos –y con ellos a las sociedades– de producción tecno-intensiva [Diamand; 1977; Aspiazu y Notcheff, 1994]. La estructuración económica en este sentido no tardó muchos años en mostrar sus efectos: en un artículo publicado en el diario Clarín del día 18 de noviembre de 1996 se reproducen datos de un estudio de la Fundación Andina, con base en datos del INDEC, que señala para 1995, sobre los 200 productos más exportados, que el 61% son de "Nulo o bajo" nivel de elaboración y los 10 primeros concentran el 37% de las exportaciones, perteneciendo todos a aquellos niveles de valor agregado. Las propias estadísticas del INDEC posteriores confirman ampliamente esta tendencia. De este modo, los sectores más competitivos de la economía continuaron indefinidamente concentrados en las fases primarias de la producción, en sectores muy reducidos en conglomerados verticales y horizontales de gran calado y afincados, además, en zonas específicas de la nación, intensificándose así el efecto de aislamiento sobre muchas sub-regiones económicas.

Paralelamente, la atención de los grupos económicos se ha centrado en las actividades que les permitieron el control oligopólico (y, en muchos casos, monopolístico) del mercado. Tal fue el caso en el área de servicios y, con más generalidad, de bienes que no pueden sufrir con la competencia del exterior y que, por lo tanto, no experimentan la constante necesidad de invertir y superarse aunque *"con frecuencia se asume que una economía de empresa privada tiende automáticamente hacia la innovación, pero esto no es así. Tiende únicamente al lucro"* [E Hobsbawm, citado por Jones, 2000: 127]. Obviamente, la ausencia de competencia mercantil les concedió, durante muchos años, un amplio margen de libertad en la fijación de los precios, en el ámbito de una economía con precios atados al dólar, lo cual significó una fuente de ganancias y por ende de transferencia de riquezas extraordinarias. Esto supone que existen efectos muy importantes en el campo de la producción. Dado que, sí los capitales más importantes se dedican a las actividades mencionadas, el resto de la producción con algún valor agregado queda en manos de las pequeñas y medianas empresas, y algunas grandes. Pero estas empresas no resultaron, en general, competitivas frente a la importación, y no tuvieron acceso al financiamiento internacional dependiendo de las tasas altísimas de interés que se mantienen en el ámbito local y que no ceden a los embates discursivos del gobierno. Todo esto implica que no había en realidad razones para que aumentara la tasa de ocupación, ni siquiera en puestos mal remunerados o que dejaran de desperdiciarse las capacidades adquiridas por los oferentes de trabajo, de modo que se anulaba parcialmente el efecto beneficioso que pudiera tener el alto grado de capacitación de la mano de obra industrial en Argentina. Ningún aspecto del plan, entonces, sirvió para disciplinar a los grandes sectores capitalistas, sino para cristalizar sus posiciones relativas y sus perspectivas, en tanto que los altos niveles de desocupación y la sumisión de las cúpulas sindicales mantuvieron contenida la capacidad de protesta de los sectores asalariados.

Las características más relevantes de las políticas llevadas a cabo en este período en diversas áreas de la economía tienen un rasgo común: su difícil reversibilidad. Esta dificultad no está dada sólo por la ausencia de voluntad política, sino también porque la profundidad de los cambios introducidos dieron como resultado una nueva configuración con leyes también novedosas. Por un lado el ya mencionado debilitamiento y cuasi-aniquilamiento del estado como motor del desarrollo. Por otro, la formación de poderosos bloques de poder económico concentrados y oligopólicos, que cristalizaron con las privatizaciones después de un largo

proceso de ascenso desde la “bicicleta financiera” a la capitanía de la industria, y de allí a los grupos presentes junto a las empresas transnacionales en la cúspide del poder económico. A escala macroeconómica, el proceso lleva a la inserción del país en el ámbito del capitalismo internacional, culminándose el proceso de abandono del desarrollo endógeno que, con idas y venidas, ocupara la vida económica del país desde la década del ‘30 hasta la dictadura militar iniciada en 1976. Sin embargo, conviene aclarar un punto central: el plan de convertibilidad no es la continuación del plan económico de Martínez de Hoz, pese a la mutua inserción en el proceso de reestructuración regresiva, proceso que implica modificaciones tan profundas que las viejas políticas económicas que intentaron aplicarse fracasaron estrepitosamente en un clima de caos alarmante. A diferencia de la política económica del menemismo, durante la dictadura no habían coagulado las nuevas relaciones sociales [Schvarzer, 1983], sino que se estaban forjando los actores sociales futuros, sin implementar un claro reordenamiento económico. Esa tarea quedó para que en la democracia –ya la de Alfonsín, en vista de los resultados de las gestiones de Grinspun y Sourrouille, ya la de Menem, con un alineamiento más claro y contundente– se asentaran las bases legales, expresadas en las reglas económicas de la convertibilidad, para el funcionamiento de la economía.

Y aquí radica la importancia de la política económica llevada a cabo desde 1991. Las pautas trazadas por la reestructuración se han vuelto tan profundas que cierran otros caminos posibles y no sólo por los elementos de irreversibilidad legal que se mantuvieron hasta el año 2001. Sino también porque el funcionamiento económico previsto ya no requiere de la represión violenta constante para mantenerse, sino que puede desarrollarse e intensificarse en un régimen de dominación amparado en la democracia formal, mientras que cualquier desviación de sus principios generales implica una crisis importante. Aún especulando con que el plan alcanzara las cotas más altas de efectividad que perseguía: mantenimiento de la estabilidad, mejora de la competitividad de la producción nacional, incorporación plena al mercado mundial⁶⁶, control del déficit fiscal, etc. no parece haber razón alguna para pensar que la situación de la mayor parte de la población local fuera a mejorar demasiado, porque el éxito completo del plan de reestructuración estaba comprometido con un determinado régimen de acumulación sumamente violento. En estas condiciones, privada de los medios históricos de ascenso social, desprotegida sanitariamente, con inestabilidad laboral permanente y sin que se la necesite con demasiada calificación, la mano de obra sólo puede descender en tanto costo de producción, al menos mientras se mantuvieran los niveles de disgregación y languidez política, tanto a escala partidaria como sindical, esto es, mientras la relación de fuerzas entre las clases en pugna continuara polarizada. Para este conjunto mayoritario de la sociedad la estabilidad y la convertibilidad representaron una cortina de humo y sirvieron como cobertura de una estrategia integral que implicaba la regresión constante de su posición social y económica, aunque en el marco de una firmeza institucional, en el terreno de lo público y de lo privado, desconocida hasta el momento en el país.

⁶⁶ Con todo, la mayor dificultad para esta incorporación es exógena: las economías capitalistas centrales ejercen un proteccionismo selectivo que distorsiona por completo el funcionamiento del mercado mundial.

c) Evolución de la reestructuración después de la instauración de la convertibilidad

c.1) Auge y deterioro de la reestructuración

Una vez alcanzado el objetivo de la estabilización, el régimen menemista pudo desplegar el resto de sus fórmulas estratégicas, en las que el año 1993, el primero en muchas décadas en que el índice de inflación llegó a un nivel tolerable de incremento, resultó decisivo en términos políticos. En las elecciones para la renovación parcial de la cámara de diputados, el primer lugar de la lista de candidatos justicialistas fue ocupado por Erman González, y el triunfo electoral menemista incentivó la persecución de los propios objetivos y, al mismo tiempo, forzó al radicalismo –todavía la principal fuerza de oposición– a continuar su lenta degradación política. Raúl Alfonsín continuaba liderando al partido, pese a los sucesivos desastres electorales, y fue quien brindó en noviembre de ese mismo año, como jefe de la primera minoría en las cámaras legislativas, el aval político necesario para conseguir la reforma constitucional. Ésta tenía para la estrategia menemista un único fin específico: alterar el régimen institucional para permitir la reelección presidencial, lo cual concluiría por prolongar a diez años el régimen. La reforma constitucional se verificaría según los procedimientos convencionales previstos a partir de mayo de 1994 y es sancionada en agosto de ese mismo año. En mayo del año siguiente la fórmula justicialista Menem–Ruckauf (un representante del sector más conservador del justicialismo, que ya había ocupado importantes cargos en el gobierno y que estuviera vinculado con la “línea dura” del último gobierno de Perón) se impuso con casi un 50% de los votos. Este hecho político marca también el comienzo de la declinación de Cavallo como factor de poder en el gobierno.

También en 1993 se aprobó finalmente la reforma previsional que intentaba, además del objetivo explícito de mejorar la situación de la clase pasiva argentina, aquejada de unos magros haberes jubilatorios, crear un gran mercado de capitales que diera liquidez al mercado financiero. Con los años, la mala gestión de las aseguradoras de fondos y pensiones, la quiebra de muchas de ellas y las fusiones forzosas, repercutió en la pérdida de una gran cantidad de dinero para muchos depositantes en el sector privado, ya que una de las características del sistema era la altísima carga de comisiones y gastos del mismo [Bertranou, Rofman, y Grushka, 2003]. Poco después de la firma del Pacto de Olivos, en América del Norte los EEUU, Canadá y México firmaban el tratado de libre comercio conocido como ALCA [Borges y Stedile, 2002; Burch, 2002; Vianna Mello, 2002]. Este acuerdo sería un punto de inflexión para las relaciones continentales en materia económica, pues abría las puertas a una forma particular de integración bien vista por algunos sectores predominantes, pero que nunca contó con el apoyo de la población. En contraste, existía la propuesta de integración económica denominada MERCOSUR, el mercado común que, encabezaban Brasil (la única auténtica potencia económica de la región) y Argentina. Este ámbito no alcanzó nunca un verdadero estado de condensación y cristalización, pues fue fuertemente resistido por muchos sectores. El alzamiento del movimiento indígena-campesino al sur de México, en enero de 1994, terminó por enrarecer el ambiente político continental, pues demostraba ampliamente que las políticas económicas y las sociales seguían senderos completamente diferenciados.

A pesar del éxito económico y político de la estabilización, los roces y conflictos dentro del gobierno tuvieron en muchas ocasiones el común denominador de la tensión entre las disposiciones del ministerio de economía, por un lado, y las necesidades de financiamiento de

las demás áreas del gobierno por otro. A medida que los reclamos sociales aumentaron, se fueron aglomerando los problemas en el manejo de las partidas presupuestarias. Pero, ante la evidencia del mal funcionamiento de la economía, desde el punto de vista de los sectores asalariados y las clases medias, el acto mediático del gobierno –Menem es quizá uno de los mayores exponentes de construcción mediática de la propia imagen en la política contemporánea– fue siempre de una notable frialdad. Los datos alarmantes que denunciaban la existencia de una crisis social que se profundizaba de manera vertiginosa eran rebatidos con una actitud entre soberbia y cínica, una aparente confianza en el éxito a largo plazo del proyecto económico, con la circunstancia añadida de la presunta generalización espontánea de los beneficios de la nueva estructura. También los rumores y denuncias por corrupción se multiplicaron, pero el eficaz sistema de auto-protección jurídica dispuesto por el régimen mantuvo a sus integrantes a resguardo de las acciones judiciales impulsadas tíbiamente desde la oposición, al menos en los límites temporales de la propia gestión. Sin embargo, la propia figura del ministro Cavallo fue sufriendo el desgaste propio de la continua exposición pública. Sus incesantes enfrentamientos con miembros del equipo de gobierno hicieron temer, especialmente en el sector externo, que continuaba financiando al gobierno mediante el manejo de la deuda externa, que su salida del gobierno terminara con la estabilidad que se atribuía a su plan económico. Por ello, una vez conseguido el objetivo de la reelección, el corazón del gobierno menemista, cuyo centro operativo, conformado por algunos amigos personales del presidente⁶⁷, demostró una capacidad cohesión política remarcable, dedicó parte de sus esfuerzos a que el reemplazo del ministro no fuera traumático. Finalmente, la salida de Cavallo se consumaría en julio de 1996. El ex ministro, de ser una de las figuras más significativas del gobierno de los últimos cinco años, se convirtió en un enemigo público del régimen menemista. Su reemplazo por Roque Fernández, quien ocuparía la cartera económica hasta finalizar el régimen menemista, no significó ninguna variación importante en la estrategia seguida, aunque durante su gestión los efectos recesivos acumulados del plan ya hacían sentir sus efectos nocivos. Las áreas de educación, salud y justicia se resintieron rápidamente ante la falta de financiamiento, y la desocupación, la precarización laboral y el subempleo comenzaron a superar todas las marcas históricas. Las regiones más desfavorecidas del país, en donde la pobreza alcanzó muy pronto a amplios sectores de la población, ante la destrucción de muchas economías locales, vio desatarse sucesivos estallidos sociales que, sin embargo, tardaron en expresarse políticamente gracias a la hegemonía justicialista. En un clima económico recesivo, durante buena parte de la segunda mitad de la década, el sistema político mostró una gran capacidad para absorber grandes porciones de crisis social sin reaccionar con un cambio de orientación de las políticas públicas, hasta que las restricciones financieras volvieron inviables los cambios, o sumamente desestabilizadores, aún cuando variara la voluntad política. El éxito de la ideología de mercado era tal que los reclamos sociales sin respuesta gubernamental, sumamente concisos en muchos casos, no causaron importantes daños al gobierno. Porque la lógica de la coyuntura y las razones externas al poder del estado comenzaba a imperar en una sociedad muy fragmentada y carente de referentes políticos consolidados y agrupados en torno a un proyecto alternativo consistente. Todas las viejas fórmulas parecían igualmente superadas y, desde la perspectiva de muchos sectores sociales, se contaba todavía con la estabilidad de precios para contener el deterioro de la situación económica. No obstante, el estrangulamiento de las posibilidades se fue haciendo más evidente con la persistencia de la recesión, y el desempleo friccional, temporal o estacional fue derivando lentamente en la existencia de un desempleo estructural con escasos precedentes en la historia económica argentina.

⁶⁷ Kohan, Corach, Bauzá, Manzano y González destacan entre estos operadores políticos del presidente Menem.

La crisis que envolvió al último tramo de la década menemista no era únicamente de índole económica. Lentamente, y aun sin contar con un discurso consolidado, la oposición política y sindical fue recuperando su impulso, ocupando parcialmente las posiciones sociales que los partidos tradicionales dejaban de lado. En este sentido, en las elecciones generales de 1995 no sólo se verificó el triunfo del menemismo, sino también la profunda crisis del radicalismo, único partido nacional capaz de ofrecerse como alternativa política, aunque sin un proyecto económico definido. A diferencia del justicialismo en la oposición, el radicalismo careció crónicamente de una capacidad discursiva paralela a su estructura partidaria y el lugar de la crítica radical al modelo neoliberal que se impulsaba se compuso de fuerzas sociales emergentes que debieron pasar por muchos experimentos antes de encontrar una fórmula válida. Por oposición al régimen de partidos, pero también por no contar con un sendero político definido y ser encuentros de diferentes fuerzas, estas nuevas experiencias se presentaron como “frentes” (lo cual había sido utilizado ya por algunas corrientes internas del peronismo). No fueron experiencias duraderas, pero sirvieron para dar protagonismo a figuras que, perteneciendo al *establishment*, podían erigirse como referentes para la creciente movilización social y el hartazgo ante la indiferencia oficial en relación con problemas cada vez más inmediatos. Su principal activo político era la invocación de un modelo social más solidario y su raigambre democrática, en oposición con la actitud permanentemente omnímoda del gobierno.

La caída continuada del consumo constituyó la última prueba de que la crisis había alcanzado de lleno a los sectores medios, lo cual equivale a significar que la mayor parte de la población comenzaba a experimentar los efectos nocivos de la reestructuración económica y del régimen político, impermeable a toda crítica o consideración moral contraria a su inveterado pragmatismo. Con el crecimiento de la desocupación y la pobreza comenzaron a ascender los índices de inseguridad, en la forma de un crecimiento espectacular de los delitos registrados contra la propiedad y las personas. No se trataba sólo de un problema económico, pues la falta de expectativas, el deterioro educativo y el desaliento moral de la población contribuyeron para que los controles morales fracasaran junto con los institucionales. A diferencia de algunas economías desarrolladas, Argentina no contaba con mecanismos institucionales o financieros para hacer frente a un aumento de la desocupación (por ejemplo, de un subsidio para el desempleo friccional), multiplicándose sus efectos sociales en forma inmediata y sin encontrar freno de ningún tipo. Finalmente, la caída del consumo interno dejó de compensar para el empresariado nacional el descenso de los costos laborales, mientras que los sectores exportadores no contribuían, al dedicarse al sector externo, a que bajaran los precios de los bienes de la canasta básica de bienes y servicios. Las transformaciones económicas afectaron no sólo cuantitativamente al consumo, sino también cualitativamente. Las grandes superficies comerciales, en las que predominaba el capital extranjero, fueron ganando terreno al pequeño y mediano comercio, lo que se convirtió en una nueva fuente de destrucción de empleos. Los funcionarios públicos que se acogieron a retiros voluntarios, al no poder recolocarse fácilmente en el sector privado, utilizaron en muchos casos sus indemnizaciones como gasto de primera inversión en comercios que no prosperaron ni pudieron soportar la crisis ya establecida [Mandel, 1974]. El tráfico de artículos importados de bajo costo, propiciado por la apertura comercial y el despegue de las economías asiáticas, supuso un nuevo freno al desarrollo interno. Todas las condiciones macroeconómicas dieron como resultado una evidencia sensible: el régimen de acumulación instalado con la convertibilidad no sólo había alcanzado rápidamente sus límites generales de desarrollo, sino que era completamente incompatible con el modelo de sociedad argentina pre-existente. Las condiciones económicas y el régimen de acumulación ya no se

reconocían en una sociedad capaz de desplegar cierto desarrollo industrial ni con la existencia de grandes capas poblacionales capaces de aprovechar las posibilidades re-distributivas del estado, pues el propio estado había ido destruyendo su propia capacidad de intervención en el régimen de distribución de la riqueza social producida⁶⁸. Incluso en el ámbito laboral, la tendencia creciente, aunque no plenamente culminada, se correspondió con una descentralización de las negociaciones salariales y por otras condiciones laborales básicas: extensión de la jornada, beneficios indirectos, estabilidad o seguridad son elementos que fueron quedando al margen de toda legislación que no fuera el contrato entre empleado y empleador. La falta de control estatal, conjugada con el incremento de la presión fiscal, dió como resultado un desenvolvimiento notable de la economía informal. Al mismo tiempo, la existencia de necesidades perentorias e inmediatas, ante la carencia de asistencia pública, y la existencia de un enorme ejército de desempleados dispuestos a vender su fuerza de trabajo por una contraprestación económica cada vez menor, supusieron el mantenimiento de la tendencia descendente de los ingresos de los empleados. Este efecto de entrelazamiento estructural fue mucho más contundente y amplio que cualquier efecto resultante de la modificación de la legislación laboral existente. De hecho, sólo fue necesario que el estado omitiera la obligación de controlar las condiciones reales del empleo para que el nuevo régimen de vinculación laboral y de acumulación explotadora cobrara forma. Este comportamiento agregado supone la existencia de un daño estructural de importancia, como se sostiene más adelante en este trabajo.

Así, dado que las condiciones del plan de reestructuración suponían una situación hipotética de crecimiento prolongado que no se verificó, la estabilización de la economía implicó que, en el transcurso de unos pocos años, el estado se viera nuevamente con una crisis social de grandes proporciones. Esta nueva dificultad se vio agravada por el hecho de haber renunciado el estado a muchas de las herramientas que pudieron haber supuesto un paliativo a las condiciones existentes. Simplemente, las metas de restricción monetaria y de desregulación debían mantenerse a cualquier precio, desde la perspectiva de los sectores dominantes, y ninguna previsión política o humanitaria justificaba el abandono de las líneas generales del plan. Por el contrario, los organismos internacionales insistían en que el principal problema consistía en que el ajuste estructural no había sido lo bastante profundo, sin considerar la contradicción evidente entre las necesidades de alto crecimiento necesario en sus proyectos de desarrollo y la naturaleza recesiva de toda medida destinada a profundizar el ajuste estructural. Se consideraba un mínimo de crecimiento económico aceptable un incremento del 4% anual del PBI y un mínimo de suficiencia de 6% anual con una distribución equitativa del ingreso para comenzar a reducir la pobreza en América Latina. Pero el ajuste estructural sólo podía conducir a una mayor concentración del ingreso, y así lo hizo, de modo que incluso una tasa de crecimiento mayor, como la registrada entre 1992 y 1995 en Argentina, no asegurarían una reducción de la pobreza.

La convertibilidad siguió sujetando la estructura de precios, de modo que la lucha social no encontró en este caso en la lucha distributiva una vía de escape para las diferentes necesidades. Los conflictos se fueron acumulando, contribuyendo con su presencia a deteriorar todavía más el entramado de las relaciones sociales.

⁶⁸ Debe considerarse al respecto que *"a largo plazo, todas las políticas gubernamentales pueden considerarse redistributivas"* [Lowi, 2000: 103]

c.2) El comportamiento de los actores sociales frente a la reestructuración

La profunda transformación iniciada por el menemismo implicó que la mayor parte de los actores sociales, viendo alteradas las reglas de juego, se adaptaran a las nuevas condiciones de acuerdo a su situación y a sus perspectivas, siguiendo los términos de la lógica impuesta por el contexto y la experiencia histórica. Nuevamente, como ocurriera durante los momentos previos a los sucesos hiperinflacionarios, la mayor parte de la población no se encontraba en la situación propicia ni poseía la información necesaria para planificar una estrategia colectiva o individual ante los cambios que se avecinaban. En buena parte de los casos, entonces, sólo se podía reaccionar difusamente y siempre con posterioridad a que los efectos de las transformaciones estructurales fueran palpables, lo cual equivalía a tratarse de una reacción ineficaz, dada la profundidad de los procesos iniciados. Incluso los actores mejor posicionados no podían sino calcular aproximadamente los efectos a mediano y largo plazo de las políticas desarrolladas pero, en cambio, si conseguían entender las reglas generales del programa y, por lo tanto, adaptar el modo de comportamiento personal e institucional a las transformaciones desarrolladas. Nuevamente es necesario distinguir diferencias pronunciadas en los grandes agrupamientos sociales. No sólo la clase capitalista se encontraba fragmentada y sus subsectores afectados de forma muy diferente por los acontecimientos. También los sectores del trabajo experimentaron violentas mutaciones en este período, incluso entre colectivos formalmente iguales entre sí. Una vez establecida la crisis laboral, los comportamientos se diversificaron entre la búsqueda de la protección del trabajo a escala sectorial e incluso personal y la persecución de nuevas formas de asociación [VV.AA., 2002c y 2004a] . Ambos espacios diversificados, por lo tanto, estuvieron muy lejos de encontrar estrategias generales de acción. Por su parte, las corporaciones políticas y los organismos oficiales de naturaleza política o financiera de nivel nacional o internacional también debieron variar sus estrategias e incluso su articulación institucional, porque el asentamiento de la nueva estructura imponía un cambio en las necesidades y en los comportamientos sectoriales.

c.2.a) El Sector del Trabajo

c.2.a.1) Gremios y sindicatos

Apenas comenzada la década menemista el sector del trabajo comenzó a verificar un número importante de transformaciones internas. La monolítica concentración de poder en la CGT se quebró al poco tiempo de iniciado el régimen, porque los diversos gremios agrupados en la central obrera percibieron de manera divergente las intenciones del gobierno para el grueso de los trabajadores sindicados. Así, muy pronto se sucedieron cambios importantes en la central, que terminó por quebrarse en una central obrera oficial, que agrupó a algunos de los gremios más poderosos, dotados de cúpulas sindicales sumamente afines al gobierno, y otra CGT en la que el sector no reconocido supo reunir a algunos de los sindicatos con mayor poder de movilización. Esta fractura se produjo varios meses antes del establecimiento de la convertibilidad, de modo que, más que producirse por desavenencias estratégicas, se debió a una tensión tradicional entre diferentes gremios. Sin embargo, la inminencia del cambio estructural no pasaba desapercibida. El completo giro hacia la derecha económica mostrado por Menem en sus primeros meses de gobierno no podía pasar inadvertido a un movimiento sindical habituado a pensarse dentro de los límites ideológicos de un movimiento nacionalista y populista como el peronismo. Esta conciencia exigió un violento re-posicionamiento de las fuerzas sindicales, produciendo como primer efecto una fractura que debilitó

considerablemente las posibilidades de los trabajadores sindicados para resistir el conjunto de los cambios estructurales que se dispusieron en los años subsiguientes. La enorme concentración de poder en las cúpulas de los sindicatos afines al gobierno corrió pareja a una extraordinaria corruptibilidad en las mismas pero, sobre todo, a una obsecuencia con el poder político tan considerable que allanó el camino para que las reformas que afectarían al sector del trabajo se introdujeran con mucha mayor facilidad.

Las divisiones no terminaron, sin embargo, en la fractura de la CGT, pues en 1992 se crea la CTA, que asumirá la representación no oficial de los gremios más combativos contra la política económica del gobierno. Esta división del movimiento obrero no sólo significó una ventaja política para el gobierno, sino que implicó la eclosión de tensiones históricas entre diferentes sectores internos agrupados históricamente en una organización monolítica y verticalista. No significó, por otra parte, la democratización interna de los sindicatos, sino que sirvió para que los conflictos laborales se resolvieran (o no) dentro de las posibilidades de cada sector y actividad. Este aspecto es fundamental, porque inicia una nueva etapa de las relaciones laborales en el país, que hasta el momento se hallaban dispuestas como una sorda tensión política de alcance general, mientras que la nueva conformación descentralizaba el conflicto dispersando las fuerzas de clase y sometiénolas parcialmente a las reglas de mercado. Las relaciones laborales se desprendieron de los esquemas de lucha política precedentes, haciendo que, por primera vez en democracia, el disciplinamiento laboral se impusiera a las pujas con los gremios o la central sindical [CTA, 2003a]. Así, muchos trabajadores sindicados vieron sufrir modificaciones lesivas a su situación laboral con completo conocimiento y asentimiento de los gremios y dirigentes sindicales que los representaban, y otros asistieron impotentes ante la debilidad de sus dirigentes para resistir a las nuevas condiciones impuestas por los oferentes de trabajo. Ello significó una paulatina decadencia del poder sindical porque, aunque muchos dirigentes supieron conservar una cuota significativa de poder personal, ello era al alto precio colectivo de no presentar una auténtica oposición a las reformas estructurales. La preservación de algunos puestos de trabajo y algunos beneficios laborales se pagó así con la renuncia a principios recogidos incluso en la constitución nacional, que no fueron afectados ni alterados por la reforma de 1994 [Art. 14 bis de la CA].

c.2.a.2) Los trabajadores autónomos e informales

Entre otras razones, los cambios en la estructura laboral, que no incorporó porciones significativas de trabajo cualificado, permitieron que esos principios constitucionales fueran esquivados por el auge de nuevas relaciones laborales no protegidas por el artículo 14bis del texto, y cuya regulación quedaba a cargo de desarrollos legales de inferior calidad y categoría [v. Cuadro 51 del AE]. Sin embargo, la existencia y la extensión del trabajo autónomo no se deben solamente a una estrategia jurídica de las empresas, sino a las nuevas necesidades de un ambiente laboral en el que las innovaciones tecnológicas, en especial en el sector servicios, promovieron la posibilidad de que las instituciones y corporaciones productivas guardaran su propia “memoria” de funcionamiento, escindiéndola del saber del trabajador al punto de convertir a éste último en una pieza del aparato productivo de reemplazo fácil y económico [Coriat, 1991]. Porque el trabajador autónomo se caracteriza en su labor no sólo porque ofrece un servicio específico de manera temporal, sino que lo hace, además, asumiendo todos los costes impositivos y no salariales de su propio funcionamiento laboral, lo cual abarata significativamente su contratación. A su vez, su existencia contribuye a construir un mecanismo

de presión que induce a los empleadores a relajar sus propias obligaciones en relación con el empleado de tipo tradicional. Y no debe pensarse sólo en un desarrollo de la “autonomía laboral” en el ámbito de grandes empresas o unidades productivas. Obligados por las circunstancias económicas, el “cuentapropismo” se constituyó en una estrategia de supervivencia de muchos trabajadores privados o públicos que por cualquier razón eran despedidos o cesados en sus funciones, utilizando sus conocimientos, ahorros o indemnizaciones para generar un empleo que no conseguían en el mercado y para el cual no tenían apoyo estatal o sindical. Igualmente creció el trabajo autónomo como modo de enfrentar a la pobreza inminente, como alternativa a la simple desocupación. Las clases medias, en donde se concentran las actividades laborales de mayor índice de autonomía (pequeños comerciantes o productores, profesionales autónomos, etc.), también fueron afectadas por la crisis en la medida en que el mercado de consumo de sus bienes y servicios se reducía. El mantenimiento de comercios y pequeñas empresas e incluso el ejercicio de servicios se volvió gravoso por la caída del consumo, la competencia de grandes empresas, la presión impositiva y el alto costo del dinero, en la forma de un crédito con altos tipos de interés. Las estrategias de consumo y trabajo debieron variar significativamente en un proceso de cambios que excedió con mucho el campo de la reforma laboral para los trabajadores sindicados.

Paralelamente, la década menemista y los planes de reestructuración ampararon un desarrollo muy notable del empleo informal, ajeno al conocimiento oficial (o al menos a su acción efectiva) y, por lo tanto, más económico para los empleadores y completamente ajeno a la protección de los trabajadores. La economía informal, por supuesto, no alcanzaba sólo al mercado de trabajo, pues buena parte del trabajo autónomo o privado se realizaba informalmente en todas las cadenas de producción y distribución de bienes y servicios. La lucha contra la evasión fiscal, en este sentido, contradecía unas condiciones económicas impuestas por el propio programa económico, ya que los efectos recesivos del mismo imprimían necesidades perentorias a la población, a trabajadores y empleadores por igual, para conseguir mantener su nivel de ingresos.

c.2.a.3) Desempleados, subempleados, sobreempleados y pluriempleados

El programa de reforma indujo entonces a un funcionamiento económico desestructurado en materia de la regulación social de las relaciones laborales, al margen de los cambios introducidos al mismo por la legislación en la materia. Así crecieron sectores de la población económica activa que, si bien no eran una novedad en el contexto económico nacional, sí representan un cambio cualitativo importante al ampliarse su porción en el conjunto de ésta. Por una parte, el desempleo (friccional y estructural) mostró una tendencia creciente que no encontró frenos importantes hasta la crisis de 2001 [Tort, 2001]. Es decir que, a partir de 1995, su crecimiento continuado reforzó no sólo la sensación de una crisis económica instalada, sino que tendió a empujar a sectores cada vez más amplios de la población a la búsqueda de empleos mal remunerados, informales, ocasionales o directamente ilegales. Al mismo tiempo, este crecimiento del desempleo reducía la capacidad de negociación de los trabajadores, que quedaban así indefensos frente a la ofensiva de los empleadores para rebajar sueldos (o producir un recambio de empleados en donde se verificara un descenso consensuado en los ingresos) y relajar sus propias obligaciones. La necesidad perentoria de empleos ocasionales, por jornada, por servicio limitado temporalmente o estacionales, amplió también el número de trabajadores con subempleo horario (similar en sus efectos pero no equiparable al desempleo

friccional), es decir, un sector dispuesto a trabajar más horas pero que no consigue colocarse en el mercado laboral con dedicación total. La demanda de empleos, sumada a la profundización de la restricción de los mismos, indujo a que muchos trabajadores aceptaran condiciones peores de empleo, mediante el aumento de su carga horaria sin remuneración, ante el temor a perder el empleo disponible y no hallar colocación luego. Los empleadores se vieron beneficiados así por el sobre-empleo horario. Por último, entre las estrategias de supervivencia creció también el sector de la población que intentó reducir el efecto de la pérdida de poder adquisitivo del salario o el subempleo horario con el pluriempleo, la colocación del trabajo propio bajo la órbita de más de un empleador o combinando un empleo en relación de dependencia con otros de tipo autónomo.

Progresivamente, el carácter ocasional o circunstancial de estas cuatro modalidades, que poseen en común la significativa labilidad del empleo disponible y el empobrecimiento de la población, se fue fijando, adoptando un carácter estructural, normalizado por la profundización de las condiciones adversas del mercado laboral.

c.2.a.4) Efectos políticos del cambio sectorial

Los efectos de esta reestructuración del sector del trabajo no son sólo económicos, sino también políticos. La fragmentación del mercado laboral redujo considerablemente la capacidad de negociación de gremios y sindicatos, lo cual se verificó también en la fragmentación de la dirigencia del sector, en la que se produjeron reagrupaciones que dieron fin a la respuesta automática que el justicialismo había tenido en las cúpulas sindicales de la clase trabajadora [Offe, 1992]. La existencia de nuevos enemigos políticos en el sector, frente a la hegemonía sindical peronista de los '80, no significó necesariamente una derrota política para el gobierno, por otra parte. Porque así como muchos sectores respondieron con una oposición firme a las políticas del gobierno respecto de las relaciones laborales, no le faltaron a éste apoyos contundentes entre las cúpulas sindicales que intentaban fortalecer sus propias posiciones. La fragmentación social dio paso, por lo tanto, a la fragmentación política, en un proceso de confluencia más que de determinación causal, en el sentido siguiente: fue la profundización de la crisis lo que dio lugar a que la configuración gremial preexistente se consolidara, pero fueron las controversias ideológicas las que motivaron la fragmentación corporativa original en el sector sindical. Se trata de un caso de anticipación política que respondió al brusco giro al neoliberalismo impuesto desde el gobierno, delatando a la vez la orientación de los propios sindicatos en su carácter de mediadores corporativos entre las políticas públicas y las reacciones de los trabajadores sindicados⁶⁹. En contextos como este, las políticas públicas *"incluyen las relaciones entre amplias categorías sociales de individuos"* [Lowi, 2000: 103].

Al mismo tiempo, al extenderse la crisis a sectores tradicionalmente ajenos a las internas sindicales peronistas, algunos sectores se constituyeron en proto-corporaciones que muy lentamente comenzaron a tomar una posición política efectiva. Las clases medias, principal componente social de estos procesos, no alcanzaron sino a expresarse por los medios disponibles en la democracia formal, pero no lo hicieron antes de la reelección de Menem ni con la creación de nuevos actores institucionales. Cuando las condiciones aceptables de la

⁶⁹ Como otros aspectos relativos a las ideologías parciales de los actores sociales, el análisis interno de las tendencias existentes en el sindicalismo argentino excede largamente los límites de este estudio[VV.AA 2002c, 2004a, Lenguita 2004b, Drolas 2003 y 2004].

estabilización económica terminaron por disolverse en una crisis económica generalizada, el cambio del sector se verificó en un descontento social amplio, que se percibía con claridad y que mermaba la legitimidad del gobierno. No obstante, el descontento no estalló sino hasta que las condiciones estructurales desataron la crisis y, para entonces, la década menemista había finalizado. Este retraso se explica por la tradicional carencia de corporaciones fuertes de esta fracción social, que en ocasiones es ideológicamente homogénea, pero que por sus vínculos estructurales se encuentra demasiado dispersa, al carecer de un espacio social común. La continuada decadencia del radicalismo, su fuerza política histórica, tampoco contribuyó a expresar el descontento de las clases medias frente al desarrollo de la crisis.

Pese a la crítica constante hacia el gobierno, los sectores sociales más afectados por las reformas se mostraron incapaces no sólo de resistir a las políticas oficiales, sino incluso de idear alternativas institucionales a los partidos tradicionales. Exceptuando algunas expresiones sectoriales que tendieron a organizarse políticamente para la creación de alternativas con nuevos referentes, los actores políticos se constituyeron generalmente en torno a opositores y disidentes de las políticas gubernamentales, miembros de “clase política” y no en torno a nuevos grupos e ideologías radicalmente críticas con el modelo de sociedad que se conformaba.

c.2.b) Los Partidos Políticos

c.2.b.1) Pragmatismo y resistencia en la reestructuración de las fuerzas políticas

Los partidos políticos argentinos mayoritarios se han caracterizado por su distancia respecto de formaciones sólidamente clasistas. En este sentido, su “conciencia de clase”, en tanto el carácter de representantes de ideologías basadas en los intereses objetivos de cada sector social, es muy limitada. Lo mismo ocurre con su fiabilidad a la hora de seguir los ejes programáticos de sus bases. Una alteración en las posiciones de fuerza de las líneas internas de cada partido suele determinar un brusco cambio de orientación de la línea política de toda la agrupación. Y esto es precisamente lo que ocurrió con el peronismo y el radicalismo en esta etapa, pues el pragmatismo se impuso sobre toda consideración de índole axiológica[Lievesley, 1999].

Y no debe pensarse que esto se hizo con falta de habilidad pues, pese a la brusquedad de los cambios discursivos en el caso del justicialismo y la catástrofe radical luego de su experiencia en el gobierno, ambos partidos conservaron buena parte de su estructura y su capacidad de maniobra. Por el lado del partido en el gobierno, con la fórmula vencedora justicialista en 1995, Menem-Ruckauf, se consolidó el giro a la derecha de la agrupación. Pero ello se hizo sin renunciar al fino trabajo “de base” que extendía la red de influencias partidarias a través de las “unidades básicas” hasta las fuerzas vivas del partido en los grandes centros urbanos, mientras que las familias que en las regiones periféricas se alineaban con el justicialismo mantenían la integridad del movimiento a escala nacional[Deleuze y Guattari, 2000]. El verticalismo clientelista y el juego de lealtades personales, sumados a la falta de opciones palpables determinaron que las nuevas formaciones políticas, en las que no faltaron apariciones oportunistas y descaradamente coyunturales, no pudieran hacer frente a la consistente practicidad del peronismo en esas elecciones pues, pese a los grandes conflictos internos en éste último, las cuotas de poder fueron respetadas lo suficiente como para que las escisiones del partido, como el llamado “Grupo de los Ocho”, que reunía a congresistas disidentes que terminaron por ser parte sustancial del “Frente Grande”, antecesor del Frente País Solidario

(FrePaSo) que se enfrentara como principal fuerza de oposición al gobierno para las elecciones presidenciales, pese a su evidente debilidad como fuerza política a escala nacional.

A mediados de la década menemista se verificó el punto más bajo del radicalismo y su nueva dirigencia, encabezada por Rodolfo Terragno, un político de vena alfonsinista pero de corte más tecnócrata y pragmático, comenzó a buscar alternativas para su recuperación como fuerza política. Este interés inmediato determinó el acercamiento a los diversos frentes de centro-izquierda que pugnaban por componer una oposición firme al gobierno. Con todo, el desarrollo histórico, en el que la necesidad de acuerdos se impuso finalmente, terminó por verificar que, para este período, el bipartidismo estaba lejos de ser desbancado por una configuración política más pluralista. Así se perfiló finalmente la siguiente estructura de partidos, influyente no sólo en la articulación del sistema gubernamental y representativo, sino en muchas de las características de implementación de las políticas públicas en el país.

c.2.b.2) Mutación del peronismo

La salida de los sectores de corte más progresista o igualitarista del PJ, frente al decidido corte neoliberal de las políticas menemistas, le confirieron unas características similares al de otros momentos históricos del movimiento, en los que el ala derecha consolidaba su poder político aislando a las demás tendencias. Porque pese a las continuas oscilaciones entre las alas de centro-izquierda progresistas y el ala de centro-derecha, que supo ser corporativista, el giro dado por el menemismo al partido fue importante y pareció configurar una nueva característica del justicialismo. No obstante, fuera del gobierno muchas corrientes justicialistas se adaptaron a los cambios impuestos por las políticas oficialistas sin sacrificar las características históricas del movimiento. Ello permitió más adelante que, pese a la persistencia de la derecha menemista como factor interno de poder, el partido no haya visto destruido por completo su capital como fuerza socialmente igualitarista, aunque las herramientas políticas y económicas sí hayan sido efectivamente desarticuladas para sostener esa caracterización.

La aparente mutación completa del gobierno ocasionó entonces una fisura partidaria nada infrecuente en los períodos democráticos argentinos, aunque el número de integrantes del partido con auténtico peso político que finalmente se separaron del mismo no fue tan importante como para comprometer ni las estructuras ni el modo habitual de resolución de conflictos internos. A pesar del verticalismo característico de un movimiento de masas, el justicialismo ha mostrado históricamente una capacidad de maniobra considerable, lo cual no ha sido obstáculo para la existencia de conflictos crónicos por el poder interno.

Se explica así que, pese a las duras luchas internas que se desataron hacia el final de la década menemista y el lógico debilitamiento de la posición justicialista frente a la crisis económica, este partido haya logrado volver a imponerse luego de la crisis del siguiente gobierno, presidido por el radical Fernando De La Rúa. Así ha gobernado el país en el periodo transicional de estabilización política, con el poder ejecutivo en manos del senador Eduardo Duhalde, primer vicepresidente de Menem y hombre fuerte de la provincia de Bs. As. Y también en el siguiente mandato institucional, pues Néstor Kirchner, elegido en 2003, pese a haberse mostrado sumamente renuente y rebelde a la conducción partidaria menemista, fue también un gobernador justicialista y su vicepresidente, Scioli, fue secretario de deportes durante la segunda administración menemista. Por su parte, muchos de los referentes del FrePaSo,

componente de la Alianza que derrotó circunstancialmente al movimiento justicialista en las elecciones de 1999, también eran oriundos del PJ. En este complejo entramado de relaciones queda evidenciado el peso institucional del partido, decisivo en todo momento para la toma de decisiones importantes.

c.2.b.3) Caída transitoria y reorganización del partido radical

La recomposición del radicalismo durante la década menemista estuvo marcada por una tensión sostenida entre la crisis institucional en la que el partido se hallaba sumido y la posición de fuerza que suponía ser la primera minoría en ambas cámaras legislativas. El apoyo a la reforma constitucional y la tibia resistencia mostrada ante las reformas implicadas en la reestructuración regresiva resultaron en una tendencia decreciente del apoyo popular a los candidatos del partido. Esta tendencia no se revertiría sino hasta 1997, cuando la guía de Menem se encontraba ya en franca declinación, ante la imposibilidad de perpetuar su mandato más allá de 1999 y la transparencia de las consecuencias negativas de la reestructuración regresiva de la economía. En ese año el radicalismo obtuvo la gobernación de la ciudad de Bs. As. con el candidato que sería el próximo presidente de la nación.

Pero el pragmatismo mostrado al concertar las alianzas que recompondrían la imagen pública del partido no tuvo en consideración que el giro a la derecha que en materia económica se consolidaba era incompatible con el propio espíritu de esas coaliciones. La simple oposición al clima generalizado de corrupción y a la soberbia política de Menem y sus partidarios y asesores no resultarían elementos suficientes para que los acuerdos coyunturales resultaran en políticas consensuadas. Las consecuencias de este modo de reorganización del radicalismo resultarían terribles para las instituciones democráticas argentinas. El peso institucional del partido radical se mostraría suficiente para conseguir el triunfo en las internas de la Alianza concertada con el FrePaSo, paso previo a la victoria electoral que proclamaría a De La Rúa presidente de la nación. Pero la debilidad política de esta unión se puso de manifiesto muy rápidamente, catapultando una situación crítica que se analizará en el capítulo IX, dedicado al gobierno de De La Rúa y su crisis terminal.

c.2.b.4) Nuevas agrupaciones políticas

Quizá el elemento político más característico de esta etapa es la eclosión de nuevas agrupaciones, de las que ya se han adelantado algunos datos. Así como en el sector del trabajo y en los partidos mayoritarios se formaron corrientes alternativas a la política oficial de las cúpulas dirigentes, la permanencia de la crisis de legitimidad instalada entre el ausentismo del partido radical y el sometimiento del justicialismo a las evoluciones neoliberales de su gobierno produjo un vacío político en la forma de una oposición ideológica al proyecto oficial, que lentamente se fue llenando con elementos dispersos del panorama político nacional.

Recogiendo las crecientes demandas sociales, estas agrupaciones pretendieron capitalizar el descontento colectivo causado por la crisis económica y la corrupción institucional. Su formación fue lenta, porque además de la línea ideológica y la estrategia política debía dirimirse internamente que sectores estaban en condiciones de imponerse.

Ya en las elecciones presidenciales de 1995, gracias a la situación asfixiada del partido Radical y pese a su indefinición interna y escaso alcance nacional, el Frente Grande consiguió, con la fórmula Bordón-Álvarez, llegar a ser la primera minoría, aunque Menem consiguió una amplia victoria en esa oportunidad. La derrota provocó el fracaso de la agrupación, que constituyó no obstante el centro de gravedad para los independientes que buscaban una alternativa al modelo social, dando lugar a la formación del FrePaSo, con un discurso algo más definido a favor de una distribución más equitativa de la riqueza social. Ninguna agrupación de importancia, por otra parte, insinuó nunca un programa económico coherente con sus críticas como oposición política.

c.2.b.5) Movimientos alternativos

La fragmentación social y el descontento colectivo comenzaban también a mellar la legitimidad del sistema de partidos y de las instituciones de la democracia formal. Por ello no es sorprendente que algunas organizaciones sociales de carácter no partidario llevaran adelante también la lucha contra el modelo oficialista con mucha más vehemencia que las propias fuerzas políticas de la oposición.

Entre estos movimientos destacaron, durante el segundo mandato menemista, el movimiento piquetero y otros movimientos de desempleados y también agrupaciones como las abuelas y madres de Plaza de Mayo, politizadas por la conciencia de la relación entre sus reclamos originarios, de índole humanitaria y judicial, y los nuevos reclamos de la sociedad argentina, de naturaleza económica y social. Estos grupos, junto con los estudiantes universitarios (en constante resistencia frente al modelo educativo que se proponía desde el estado), los docentes y otros colectivos, como la CTA, fueron quienes más decididamente reclamaron un cambio en la orientación de las políticas públicas. Por sus características excepcionales, debe prestarse atención al movimiento piquetero (junto a otras expresiones sociales propias de la crisis de 2001), que desarrolló una forma de lucha ligada al desempleo [Lenguita, 2002; Soltonovich, 2003; VV.AA., 2002b y 2004b].

Junto a Abuelas y Madres de Plaza de Mayo se perfiló también la acción de H.I.J.O.S., agrupación destinada a continuar la acción de la lucha ya clásica contra la impunidad [VV.AA., 1995 Y 1996b]. En esta línea se colocaron también las asociaciones que, como Memoria Activa [VV.AA., 1996a] y la organización de Familiares, reclamaban el esclarecimiento del atentado contra la mutual judía argentina (A.M.I.A), acaecido el 18 de julio de 1994 y cuya sombra planeaba sobre el propio gobierno nacional, sospechado permanentemente de bloquear la investigación y por el que resultaron juzgados miembros de la policía bonaerense, lo cual quedó confirmado en la sentencia del tribunal que finalmente llevó el caso.

Los estudiantes de las universidades públicas, particularmente concienciados de los efectos del modelo impuesto, se movilizaron permanentemente en contra de la política menemista respecto de la educación gratuita. Ésta política amenazaba permanentemente con el arancelamiento, mientras reducía considerablemente el presupuesto educativo de modo que todo el sistema pedagógico se resentía, generándose tensiones entre los distintos estamentos y debilitando el que era el principal motor de la investigación pública nacional, indispensable en cualquier modelo de desarrollo industrial sustentable [v. Cuadros 6 y 7 del AE]. El gremio docente, por su parte, instaló en 1997 frente al congreso la “Carpa Blanca”, en una modalidad de protesta

constante contra la falta de financiación del sector educativo que se mantuvo hasta el fin del gobierno de Menem.

Estas expresiones políticas apartidarias son, en alguna medida, el prolegómeno del modo singular en que la crisis institucional de 2001 se desarrolló, y resumen de manera consistente el característico desenvolvimiento de una resistencia que existía frente a las reformas estructurales. Su crítica al modo menemista de accionar en materia de política, economía y justicia es relevante por cuanto constituye la expresión más acabada del descontento que se incrementó a partir de 1996, cuando dejó de percibirse cualquier beneficio social de la estabilidad económica [Lenguita, 2004a y 2004b].

c.2.c) Las Organizaciones del Capital Industrial

Como se recordará, una de las promesas electorales de Menem fue la de conducir al país hacia la “Revolución Productiva”, lo cual podría interpretarse como un buen augurio para los industriales locales ya que *“la revolución productiva debe ser motorizada desde la iniciativa privada”* [Menem y Dromi, 1990: 35]. Pero antes de las elecciones de 1989 el capital industrial desconfiaba del candidato justicialista, en especial porque su segunda gran promesa, el “Salarioazo”, parecía querer retrotraer al país a los tiempos más duros del peronismo tradicional. Pronto su actitud se recompuso, en primer lugar, porque la victoria justicialista era deseable ante el caos dejado por la administración radical; en segundo lugar, también la actitud de Menem y el giro económico de su gobierno los convencieron de que su actitud era poco nostálgica del corporativismo.

El capital industrial había vivido con ambivalencia la hiperinflación pues, aunque el descontrol de precios era recesivo, la puja distributiva les había sido tremendamente favorable, de modo que una reorganización de la economía que no implicara una redistribución forzosa de la riqueza continuaría siendo aceptable. Y lo sería mucho más si se mantenía el régimen existente protegiendo a la industria nacional.

La industria argentina permanecía orientada principalmente al mercado interno y se encontraba ya completamente retrasada desde el punto de vista de la innovación tecnológica, lo cual influía no sólo en la calidad de muchos de sus productos, especialmente en aquellos de alta agregación tecnológica, sino también, fundamentalmente, en sus altos costos y precios de salida [Soltonovich, 1997]. Esta circunstancia implicaba que el proteccionismo en las políticas públicas debía ser creciente y continuado para el sector. De este modo, el capital nacional, beneficiado por las condiciones macroeconómicas precedentes aunque preocupado por el desarrollo de los acontecimientos comenzó a aceptar el mandato menemista sin procurar su propia renovación técnica, ya porque estuviera fuera de su alcance, ya porque no se decidiera a realizar inversiones de capital hasta que el panorama estuviera clarificado.

Esta actitud no es incomprensible, ya que Argentina llevaba casi tres décadas de retraso tecnológico, y la recomposición del sector no estaba al alcance del capital industrial de pequeña o mediana magnitud. A pesar de la verificación del hecho de que la incorporación de tecnología capaz de abaratar los costos de producción de una mercancía proporciona una ganancia extraordinaria al capitalista si la realiza antes que su competencia, hasta que esas innovaciones son superadas o difundidas, el capitalismo argentino se hallaba habituado ya a otras formas de acumulación [Pérez, 1986]. La estabilización era imprescindible para reconsiderar las estrategias

a seguir, de modo que las organizaciones del capital industrial aplaudieron el primer gran éxito del Plan de Convertibilidad y, como en ningún momento el gobierno intentó una redistribución de la riqueza, no tenían objeciones en este sentido [Stiglitz y otros, 1993]. Tampoco las privatizaciones resultaban execrables desde el punto de vista de los capitalistas industriales, ya que apuntaban a restringir la acción del estado en la determinación de algunos insumos esenciales. Sin embargo, el aperturismo económico, llevado adelante por Cavallo con cierta heterodoxia, era tremendamente contraproducente para los fabricantes de bienes transables, en especial cuando se vio agotarse la posibilidad de seguir abaratando los costos del trabajo.

Los dos o tres ciclos económicos de crecimiento que siguieron a la estabilización de la estructura de precios se agotaron rápidamente, y con ellos el “milagro argentino”, que había sido expuesto como modelo de renovación económica para América Latina y el mundo subdesarrollado, denominado ahora como “Economías Emergentes”. A partir de entonces los intereses del capital industrial se mostraron completamente divergentes frente a los grandes grupos económicos, las empresas transnacionales, el sector agroexportador y otros sectores del gran capital internacional. Ante la declinación del consumo interno y la competencia despiadada de bienes importados baratos, la reacción llegó demasiado tarde, pues el Menemismo se encontraba ya completamente consolidado y la industria nacional debió enfrentarse al rigor de las reglas de mercado. Pero, por muy perfecta que fuera ahora la competencia, las ventajas competitivas de la importación eran abrumadoras, y se reeditó un fenómeno ya experimentado por la economía argentina durante la última dictadura militar: la dominación de los bienes de consumo importados.

No solamente los productos originados en el sudeste asiático dominaron a la industria local, sino también la producción en países que, como Chile y Brasil, habían conseguido una mayor sanidad en su preservación de la industria local, beneficiados así por una mayor inversión extranjera en algunos sectores industriales. Algunas empresas llegaron a re-localizarse en estos países, pero muchas vieron restringirse sus operaciones locales sin tener ninguna oportunidad en otros mercados. El empobrecimiento paulatino de la población determinó que, por otra parte, el mercado real se redujera, acentuando los efectos de esa redistribución del consumo. Para peor, la prometida inyección de capitales productivos nunca llegó a consolidarse, pese a los altos niveles relativos de inversión externa, bloqueándose así una verdadera recomposición de la industria nacional. En consecuencia, nada detuvo, al profundizarse la recesión, el cierre acelerado de muchas industrias, incrementándose con ello el desempleo, la restricción del consumo interno y la sensación de desaliento económico y de inestabilidad financiera. Muy similar fue el camino recorrido por el comercio local, ya que el mantenimiento de las restricciones del consumo y la competencia de las grandes corporaciones comerciales, que mostraron en éste período un fuerte crecimiento acompañado por una concentración extraordinaria, por ejemplo, en el sector de la distribución de alimentos.

Una vez iniciado el proceso, el capital nacional fue siendo incorporado a grandes compañías multinacionales, que adquirieron finalmente muchas de las empresas emblemáticas de la industria local. La seguridad política del gobierno anuló toda posibilidad de presión sectorial y, lo que había comenzado como una reunión entre el nuevo justicialismo neoliberal y la industria local, terminó en desastre. Pero la caída definitiva, nuevamente, se produjo a finales de la década menemista, pues hasta entonces se vivió a la espera de la recuperación económica.

c.2.d) Los Sectores Agropecuarios y Exportadores

Aunque evidentemente muchos de los elementos sustantivos de la reestructuración favorecieron o, al menos, no interfirieron con el desarrollo del modelo agro-exportador, los pequeños y medianos productores atravesaron la década menemista con muchas dificultades. Porque a la dependencia del mercado comprador, dominado por grandes grupos empresariales, se sumaron las deudas por la compra de semillas, que se agravó con la incorporación de nuevas variedades [P12, 05-05-2003]. De forma extensiva, la soja transgénica se fue convirtiendo en uno de los principales cultivos a escala nacional, reorientando la producción al mercado asiático fundamentalmente, ya que las ventajas comparativas en materia de competitividad respecto de la producción agropecuaria de otras regiones eran compensadas en los Estados Unidos de Norteamérica y en Europa con un proteccionismo que se contradecía con la obligatoriedad de libre mercado y desregulación que se imponía a las economías que, como la de Argentina, experimentan una dependencia cierta de sus mercados externos.

Dado que no se incorporó ninguna medida redistributiva, las ganancias obtenidas por los grandes exportadores no representó para el país más que mostrar en algunos momentos una balanza comercial favorable (1995 y 1996), con unas exportaciones constituidas en su mayor parte por bienes de escaso valor agregado [v. Cuadros 28, 15, 48 y 49 del AE]. La década menemista dejó también una concentración de la propiedad en materia de explotaciones agropecuarias que se redujeron, en el total del país, de 421.221 en 1988 a 332.057 en 2002. En la provincia de Bs. As., que tiene una superficie total de más de 25,68 millones de hectáreas, el número de explotaciones se redujo en este mismo intervalo de 75.531 a 50.956 [V. Cuadro 25 del AE y P12, 31-03-2003]. Debido al carácter extensivo de la producción agrícola, esta importante reducción de explotaciones no significó un descenso de la producción, sino que reflejaba más bien la tendencia a la reducción y concentración en el tipo de productos y en la propiedad de la tierra.

Más sensible a los precios del mercado mundial que a las vicisitudes internas de la economía, la producción agropecuaria argentina siguió algo al margen los procesos verificados en el conjunto de la economía. Su estructura es en sí misma ajena a los componentes del grueso de la población y se encuentra en el lado opuesto al del capital industrial, en el sentido de que el mercado interno es en el conjunto de su valor agregado secundario respecto del mercado externo. Dado que buena parte de las manufacturas de origen agropecuario (el principal rubro exportador argentino durante toda la década) pasó a ser manejada por grandes grupos económicos de capital nacional o extranjero, también la administración de la producción pasó a depender de las estrategias de éstos, pues son agentes inevitables y de gran poder en el mercado [v. Cuadro 48 del AE].

Se produjo así un efecto de aglomeración vertical de la producción en la que unos pocos agentes económicos concentraron la capacidad de administrar y decidir sobre el principal activo económico del país, con la capacidad agregada de poder prescindir del funcionamiento del resto de la economía [Aronskind, 2001]. Al estar sus mercados situados por fuera de la problemática nacional y siendo su referencia los precios internacionales, el retraso cambiario inducido por la convertibilidad, a diferencia de lo ocurrido con la industria, no supuso necesariamente una pérdida de competitividad tan importante como en éste otro sector. Al mismo tiempo, el peso político de los componentes estructurales afectados negativamente por la marcha de la reestructuración económica, los pequeños y medianos productores, tenía

dificultades para repercutir en la política nacional. Expresiones de esta lucha sorda fueron los “tractorazos”, una intrusión simbólica en el espacio urbano de las grandes maquinarias agrícolas, o la movilización de pequeños y medianos productores, e incluso de movimientos agrarios femeninos [Bidaseca, 2001]. Fueron pocas las muestras del sector que llegaron a expresar la situación del campo.

El efecto de la reestructuración en las economías regionales periféricas de carácter agrícola fue mucho más acusado, y significó la destrucción de muchos puestos de trabajo en regiones que, como el Nordeste, el Noroeste y Cuyo, eran socialmente mucho más sensibles, con tasas de pobreza y miseria de partida más elevadas que en el centro y el sur del país. Estas tasas se agudizaron y aceleraron perceptiblemente con los cambios introducidos en la estructura económica argentina a lo largo de todo el mandato menemista.

c.2.e) Los Grupos Económicos

c.2.e.1) Grupos económicos de capital nacional

Estos aglomerados se vieron particularmente beneficiados por la reestructuración, y representan la elite del capital nacional. Porque no sólo se convirtieron en uno de los agentes más importantes en la administración de las exportaciones manufacturadas de origen agropecuario, sino que en algunos sectores de la producción industrial de baja o mediana intensidad tecnológica se transformaron incluso en capitales de tipo monopolista [v. Cuadros 35 y 36 del AE]. Es ejemplar el caso del Grupo Techint, que en una única operación que eliminaba la competencia estatal, se convirtió en un controlador monopólico de la industria siderúrgica.

En la práctica, al estar atentos a los precios internacionales y a la dinámica económica externa, estos grupos no se diferencian de los de capital extranjero ni en su perspectiva estratégica ni en sus prácticas. Pero, por una parte, sus contactos locales sí les permitió una mejor colocación de partida para hacerse con algunas concesiones y privatizaciones y, por otra parte, también se esperó de ellos un mayor empuje para el desarrollo de la economía nacional al ocupar los espacios abandonados por el ya extinto estado empresario argentino. Finalmente, estos grupos se hicieron con buena parte de estos acuerdos con el estado, apropiándose sobre todo de los sectores productivos de algunos bienes, mientras que cedieron buena parte de los servicios esenciales a grupos de capital extranjero.

Las bruscas oscilaciones de la economía argentina incidieron en que la concentración derivada de la situación crítica impuesta a muchas empresas terminara por inducir las a su incorporación directa o indirecta, total o parcial, a uno de estos grupos. Pero los propios grupos de capital nacional debieron variar su estrategia pues, una vez agotada la vía de la concentración y de la acumulación especulativa, la crisis también incidió en su comportamiento respecto de las adquisiciones realizadas, debido al desmoronamiento progresivo del valor agregado y potencial de estas mismas empresas. Porque la adquisición de éstas sólo convenía ser realizada en un momento de crisis si luego la economía se recomponía lo suficiente como para que esa compra se amortizara a un ritmo aceptable. No obstante, al prolongarse la crisis incluso los grupos económicos comenzaron a desprenderse, a unificar o liquidar a parte de sus inversiones, lo cual se agravaba con el aumento de la desconfianza respecto de las posibilidades de recuperación de la economía nacional. Esta estrategia redundó en un debilitamiento acelerado de la propia

economía. Porque incentivó la fuga de capitales nacionales al extranjero, desmotivó la inversión en cualquier bono estatal –a menos que se concedieran a plazos e intereses ruinosos para el estado– y desmoralizó a probables inversores extranjeros. Y esto último pese a la liquidez mostrada por el mercado mundial de capitales luego de la paulatina recuperación de las sucesivas crisis bursátiles y financieras de algunas economías. Cuando finalmente se desató la crisis el mercado financiero mundial estaba nuevamente en baja, lo cual implicaba en la estructura local existente mayor desconfianza hacia las economías emergentes que rozaban la cesación unilateral de pagos de obligaciones adquiridas por el sector público y privado. De este modo, incluso la creación de grandes manipuladores nacionales de masas importantes de capital resultó en última medida contraproducente. El carácter volátil de muchos de los capitales involucrados en grandes operaciones económicas contribuyó en muchos casos a mezclar y ocultar el origen de los propios capitales.

c.2.e.2) Grupos económicos de capital extranjero

Por su parte, los grupos económicos de capital extranjero se acoplaron a estas mismas estrategias, aunque se posicionaran de manera diferente a la hora de adquirir empresas y cerrar acuerdos con el estado. Grupos europeos se apropiaron de la mayor parte de los servicios básicos –agua, luz, gas, electricidad– y de la administración de los hidrocarburos. Mientras la situación lo permitió, estas adquisiciones, gracias al control monopólico u oligopólico de las diferentes producciones, les aseguró la obtención de enormes utilidades.

Dada su constitución transnacional, estos grupos realizaron su actividad inversora con cierta indiferencia inicial respecto de las condiciones existentes en el plano local, pues buscaron maximizar sus beneficios y amortizar los desembolsos de capital en el contexto de su competencia con otras empresas transnacionales. Esta competencia implicó la lucha por ocupar plazas importantes, como la implicada por un proceso amplio de desestatización empresarial, pero sin que la inversión realizada provocara un crecimiento final en el país mediante la ampliación del capital circulante. El envío de las utilidades a las casas matrices excluía el retorno de esas utilidades al mercado interno, mientras que la búsqueda de beneficios encontró en la reducción de personal una de sus mejores herramientas de expansión. Esto, sumado al efecto recesivo para el consumo de unas tarifas sobre-dimensionadas gracias al oligopolio, terminó por representar un aspecto más de la recesión económica instalada. También, a través de la pelea constante por el reajuste tarifario, este elemento se convirtió finalmente en un aliciente para el malestar social y la inestabilidad política.

El salto representado por la acción de estos grupos combinados en la inversión agregada en el país, ante las fluctuaciones tendientes a la baja de la inversión pública (cuyo porcentaje oscila entre el 7 y el 10% del total en el período 1993-1999) se agotó a medida que se profundizaba la crisis. Para el año 2000, la inversión agregada es inferior a la de 1994 [V. Cuadro 17 del AE]. Los números de la crisis 2001-2002 empeoran ostensiblemente, por eso puede considerarse que el año 2000 es el último en el que pueden verificarse los efectos de la reestructuración dentro de un clima de cierta normalidad económica. Aunque la caída brutal de la inversión verificada en esos dos últimos años es producto de dicha crisis, es evidente también que el deterioro de la inversión agregada es causa colateral y significativa de la misma. Por lo tanto, se observa que la privatización generalizada de servicios y empresas de carácter público y que contribuyó a la concentración económica no se tradujo en un aumento de la inversión necesaria para el

crecimiento de la economía [Jones, 2000]. Y ello a pesar de que en el desarrollo positivo de las inversiones se había basado buena parte del éxito esperado para el plan de reestructuración. Al eliminar a los sectores no competitivos de la economía se había esperado un aumento en el rendimiento general de ésta, pero el crecimiento de la inversión, en especial de origen externo, era fundamental para la viabilidad de todo el proyecto. Por ello el peso de los grupos económicos es tan considerable. Porque son poseedores de buena parte de las mayores empresas, es decir, que componen en buena medida el núcleo y el punto de referencia para todos los inversores externos. Si estos grupos no invierten en el propio país donde tienen sus activos, ello supone una desconfianza hacia la marcha general de la economía y de las opciones de obtener ganancias significativas. Dadas estas condiciones, el stock de inversión extranjera directa en el país, que había crecido notablemente desde 1991 al 2001 (pasando de 11.524 a 68.999 millones de dólares), se derrumbó hasta los 32.225 millones en 2002, lo cual da cuenta de la volatilidad de buena parte de estos capitales [V. Cuadro 16 del AE].

Pese a la fuga de capitales implicada en este proceso, el resultado de la concentración termino favoreciendo a los grupos de capital extranjero en el siguiente sentido: a partir de los años 1994-1995, en que se verifican que 202 de las 500 mayores empresas del país pertenecían a grupos económicos, se produce una baja en la presencia de estas corporaciones pues, para el año 2000, este número se reduce a 162, lo cual se computa en la tendencia decreciente en la presencia de estos grupos. Pero, considerando el origen de los grupos y comparando los años 1995 y 2000, se comprueba que el mayor desprendimiento de empresas se realizó dentro de los grupos de origen nacional, que en 1995 integraban a 127 grandes empresas mientras que los grupos extranjeros administraban 75. En el año 2000, ésta última cifra ascendía a 79, mientras que la de las empresas en manos de grupos de capital nacional se había reducido a 83.

Esta distribución tuvo también cierta influencia en el empleo, considerando que las grandes empresas son las menos amenazadas por las recesiones y crisis. En 1993, las grandes empresas que habían sido privatizadas y concesionadas reunían a 88.314 asalariados, mientras que en el año 2000 este indicador mostraba 87.680 asalariados (cuyo costo agregado había descendido considerablemente, por otra parte, dada la curva de degradación del poder adquisitivo del salario y el deterioro de las condiciones laborales). Para las grandes empresas no privatizadas, por su parte, el descenso es todavía mayor. Para los mismos años la cantidad de asalariados cae de 521.944 a 463.718.

Pero es en el aspecto político en el que la acción de los grandes grupos económicos se vuelve más significativa, pues no sólo actúan como inversores materiales en el país, sino que su comportamiento es tomado como guía por otros grupos inversores internacionales. Dada la importancia asignada a este sector y su excepcional situación estratégica, se convirtieron en grupos de presión sectorial de enorme presencia institucional, abriendo la puerta a que empresas extranjeras importantes pero de menor calado en el país tuvieran también una desproporcionada influencia en la economía nacional.

Asimismo, siguiendo la tendencia del mercado mundial, los organismos internacionales tendían a prestar gran atención, en las reestructuraciones que monitoreaban, a que el “mercado libre” que se conformara en cada caso diera especiales facilidades a la libertad de los grandes capitales, de cuyas elecciones de asentamiento dependían las condiciones de desarrollo de la economía mundial en conjunto. Así, todos los operadores financieros internacionales prestaban gran atención a su vez a las reacciones de estos organismos. La inserción de cada economía en el

mercado mundial quedaba en buena medida condicionada por la actitud y relación con la banca y las finanzas públicas y privadas a escala internacional. Los intereses públicos quedaban vinculados a las expectativas de un sector externo sumamente voluble, creando una dependencia de las reacciones de los mercados, que actuaban así como árbitros reactivos e irracionales ante las variaciones percibidas en los diferentes centros y periferias productivas y financieras.

Es en la lógica de una crisis financiera internacional que volatilizó la actividad de los operadores mercantiles que la década menemista encontró uno de los más graves escollos para la reestructuración desarrollada pues, además de su regresividad intrínseca se encontró inmersa en un espacio hostil para contener los intereses de unos capitales desbocados y de muy escasa vocación productiva. Porque la velocidad de los traspasos financieros no sólo muestra la estructura de versátil de la globalización económica, sino también la vocación especulativa de buena parte de los operadores bursátiles y mercantiles, de los que los grupos económicos son una fuente sustancial de obligaciones y oportunidades. De esta manera, y así como se mostraron receptivos a las propuestas desreguladoras y privatistas del gobierno durante los años de crecimiento económico, los grupos económicos no perdieron tiempo para buscar nuevos rumbos en cuanto las condiciones del “shock depredador” se agotaron en la meseta de la falta de oportunidades y estancamiento económico en una economía secundaria y periférica [Lozano, 2003].

c.2.f) Los Organismos Financieros e instituciones bancarias

c.2.f.1) La organización del sistema financiero

En alguna medida, la reestructuración avanzó en forma paralela en el ámbito financiero respecto del productivo. También aquí la concentración económica favoreció a las grandes entidades bancarias y a la banca extranjera. Esta tendencia se agudizó al verse claramente los síntomas de una crisis de gran importancia, pues los ahorros tendieron a abandonar las entidades amenazadas para desplazarse a otras más fuertes, que incrementaron así su presencia, gravitación y posibilidades de concentración.

A pesar de la estabilización de la economía y el fin de algunas formas de especulación de alta rentabilidad, las entidades financieras conservaron para la mayor parte de sus servicios crediticios unas tasas de interés muy altas, que les proporcionaban considerables beneficios. A mediano plazo, lógicamente, esta situación derivó en un nuevo factor recesivo, alimentando la espiral de desconfianza en la solidez de la economía y del sistema financiero. Al estabilizar el valor de la moneda con las reservas en dólares disponibles, el banco central, de acuerdo a los lineamientos del plan de convertibilidad, conseguía mantener la estructura de precios bajo control. Pero así se privaba también de la posibilidad de abaratar el costo del dinero que hubiera podido destinarse a financiar un despegue productivo.

La frustrada creación de un amplio mercado de capitales, a través de compañías administradoras de fondos para jubilaciones y pensiones, tampoco consiguió contener las tasas de interés, pues el comportamiento de todos los agentes financieros continuó orientado por la persecución de unas tasas de rentabilidad muy altas. Pero el sistema no podía conceder por mucho tiempo esas condiciones sin comenzar a mermar las posibilidades de supervivencia en el

mercado de muchos de estos mismos agentes, que debían liquidar sus activos o ser absorbidos por otros más resistentes o mejor posicionados en el mercado. Dado que el gobierno estaba impedido para sostener a las partes más débiles del sistema, ni contaba ya con herramientas para obligar a bajar el precio del dinero en el mercado financiero sin faltar a sus compromisos desreguladores, se optó por tratar coyunturalmente las crisis del sistema sin procurar amortiguar el impacto para los damnificados últimos de estas condiciones: los tomadores de crédito y los pequeños ahorristas. Es decir, en líneas generales, los empresarios industriales y agropecuarios pequeños y medianos y las clases medias respectivamente.

La destrucción de los competidores financieros menos respaldados o incapaces de adaptarse a las nuevas condiciones del mercado podía comprenderse como parte del saneamiento del sistema. Pero, en cualquier caso, se restringía así el acceso a unos créditos imprescindibles para sostener a buena parte de la industria nacional, de modo que el estado no podía mantener una completa abstinencia en la materia. Al tratar con soluciones ortodoxas se procuró que las inyecciones de capitales al sistema, obtenidos a través de un gasto público financiado con nuevo endeudamiento externo, terminaran por producir el efecto de abaratar las tasas de interés. Pero la resistencia del mercado en este sentido terminó por estimular la concentración de capitales poco dispuestos a invertirse a largo plazo en el país y atentos a cualquier indicación que hiciera temer un cambio profundo en las políticas públicas. El comportamiento del sector financiero contribuyó también a frenar la reactivación económica y a cimentar las bases de una futura quiebra del sistema ante la cual el estado poco tenía que hacer, mientras que la ineficacia de las soluciones implementadas continuó agravando la situación de la balanza de pagos.

En lo que se refiere a la reorganización del conjunto del sistema, sólo en el último año de gestión menemista desapareció cerca del diez por ciento de las entidades bancarias (de 102 en 1998 a 92 en 1999) [v. Cuadro 14 del AE], perfilando la crisis que se desataría durante la siguiente administración, que amenazó con la quiebra de todo el sistema. La totalidad de las entidades desaparecidas en este período, exceptuando un caso, fueron bancos de capital nacional privado, lo cual implicó un notable fortalecimiento de la posición de las entidades bancarias cuya sede se encontraba en el exterior, especialmente en los EEUU, es decir, el Citigroup, el Bank of Boston, etc.

c.2.f.2) Los organismos financieros internacionales

Manteniendo con firmeza la política económica menemista las indicaciones generales de la doctrina imperante en los grandes organismos financieros internacionales, luego de un período de tanteos previos y algunos forcejeos, Argentina se convirtió, gracias al éxito de la estabilización y al aparente encauzamiento de una economía basada en el libre mercado, la apertura económica y el achicamiento del aparato estatal, en un ejemplo a seguir por otras economías emergentes. Este buen comportamiento parecía asegurar el acceso al crédito internacional y, aunque las inversiones fijas que debían financiar el crecimiento a largo plazo tardaban en llegar, el proyecto suponía que las oportunidades y la nueva seguridad del sistema, sumadas a la existencia de una mano de obra calificada y cuyo costo se abarataba perceptiblemente, terminarían por atraerlos.

Sin embargo, ni el acceso al Plan Brady ni la refinanciación de parte de la deuda consiguió, por una parte, quitar ese lastre en que se habían convertido las obligaciones internacionales del país,

que forzaban a un gobierno que debía mantenerse al margen del mercado a actuar de tal forma que le permitieran, sin distorsionarlo, obtener el superávit capaz de hacer frente a esas obligaciones. Por otra parte, las buenas relaciones con los organismos financieros se prolongaron lo suficiente como para permitir un incremento muy importante de la masa de capital de la deuda, que pasó de 62.793 millones de dólares a fines de 1992, a 145.289 millones a fines de 1999 [v. Cuadros 20 a 22 del AE]. Desagregando su composición se observa un fuerte incremento de la deuda externa privada financiera y no financiera y de las obligaciones en títulos públicos, producto de los planes de salvataje, y frente a organismos financieros internacionales. Mientras que el esfuerzo por cumplir con los plazos previstos resultaba ruinoso y excesivo, pues era cargado a la población en general a través del impuesto al consumo. Así, al atrapar al estado en el doble movimiento contradictorio de sostener un crecimiento de altas cotas anuales y de extraer de la economía una rentabilidad capaz de sufragar los gastos del financiamiento externo, la política de ajuste y control de esos organismos financieros terminó por derrumbarse.

A cada amenaza de crisis se respondió con la necesidad de profundizar el ajuste, mientras se pretendía que el crecimiento, que al cabo de unos pocos años disminuyó y terminó por desaparecer, fuera un aliciente para la equidad social. Se sostenía esto cuando los costos sociales de la política económica tenían evidentemente el efecto contrario de polarizar la distribución del ingreso y beneficiar a los agentes más poderosos de cada mercado.

Diversas crisis internacionales desviaron la atención de los organismos financieros del caso argentino pero, en cualquier caso y aunque no se hiciera un reconocimiento explícito, se hizo evidente que la solución de financiar el crecimiento aumentando el endeudamiento tenía ya un horizonte definido [Stiglitz, 2002]. Del carácter modélico de los primeros años de la convertibilidad se pasó a sospechar de las auténticas posibilidades de desarrollo autónomo de una economía en donde la fragilidad y la volatilidad financieras se combinaban con un clima político enrarecido y un malestar social creciente. Estos problemas no contribuyeron a calmar a los grandes operadores internacionales e incluso fue puesta en duda la capacidad del FMI de administrar procesos como el que se desarrollaba en Argentina. Con todo, al finalizar la década menemista casi todos los objetivos de partida de la reestructuración neoliberal encabezada desde este organismo y el BM se hallaban cumplidos [Aronskind, 2001]. Sólo que en una economía que parecía haber destruido sus posibilidades de crecimiento competitivo en cualquier sector que no fuera la producción primaria y cuya armazón social mostraba signos inequívocos de agotamiento estructural. Así, de ser un ejemplo arquetípico de los beneficios del neoliberalismo a mediados de la década de 1990, menos de cinco años después Argentina representaba ya un ejemplo de los costos sociales de la aplicación ortodoxa de las recetas de ajuste y liberalización económica.

Capítulo VII

La década menemista II: características de las políticas públicas y efectos de la reestructuración

- a) Características de las políticas públicas del menemismo: a.1) *Configuración política y diálogo intersectorial*; a.2) *Inserción económica en el mercado mundial e inserción política internacional*; a.3) *Privatizaciones, concesiones y reforma del estado* [a.3.a) *La reforma del estado*, a.3.b) *La razón de las privatizaciones*, a.3.c) *El modo de ejecución*, a.3.d) *resultados de las privatizaciones*]; a.4) *Deuda externa, deuda eterna*; a.5) *Abandono de áreas tradicionales de intervención estatal*; a.6) *Nepotismo, clientelismo y corrupción*.
- b) Efectos generales de la reestructuración: b.1) *El ámbito político*; b.2) *El ámbito económico* [b.2.a) *El sector agropecuario*, b.2.b) *Industria, banca y comercio*, b.2.c) *El mercado de trabajo*]; b.3) *El ámbito social* [b.3.a) *Cambios en la estructura social*, b.3.b) *Deterioro de las condiciones de vida*, b.3.c) *Deterioro de las expectativas de desarrollo*].

a) Características de las políticas públicas del menemismo

a.1) Configuración política y diálogo intersectorial

El menemismo en el poder desarrolló una nueva forma de hacer política en el país que, partiendo de actitudes simplemente formales, contribuyó a modificar muchas de las prácticas usuales en la política argentina. Carlos Menem pareció aceptar mejor que ningún otro presidente las limitaciones impuestas por el poder de las corporaciones más importantes, al mismo tiempo que intentó concentrar en su figura y su entorno más próximo todo el poder político disponible.

A pesar de haber accedido a la presidencia mediante el mecanismo normal de las internas peronistas, su carácter de dirigente “federalista”, del interior del país –había sido gobernador de la provincia cuyana de La Rioja–, debía ser compensado con buenas relaciones con los dirigentes peronistas de la provincia de Bs. As. De allí que su alianza con Eduardo Duhalde, otro dirigente bonaerense, fuera tan significativa. Ambos consolidaron su victoria como oposición al caos “ofrecido” por el radicalismo, pero sobre las bases de un discurso populista y progresista. El gran temor que el intervencionismo propio de un movimiento interclasista y populista provocaba entre las clases medias y altas no podía ser contenido simplemente por los mecanismos de la democracia formal.

Sin embargo, una vez alcanzado el poder el menemismo comenzó una mutación extraordinaria de su discurso que se trasladó a la imagen de todo el equipo de gobierno. El Carlos Menem de gran melena y largas patillas (que rememoraban con poca sutileza al también riojano Facundo Quiroga, caudillo local en las guerras civiles del siglo XIX), cubierto con un poncho y peronista fervoroso fue reemplazado por otro, cuidadosamente peinado y elegante, cuyo discurso era igualmente firme, pero mucho más mesurado. Con este cambio comenzó también a cambiar la orientación de los contactos políticos, y muy pronto se verificaron alianzas extraordinarias, impensables antes de 1989, como la concretada con la UCD, único partido de derecha de alguna importancia en el ámbito nacional que prácticamente fue absorbido por el entorno del nuevo gobierno. El cambio se verificó también en una forma más operativa en la conformación del gabinete de gobierno, que incorporó paulatinamente a operadores de la derecha política y económica nacional para constituir un equipo solidamente orientado hacia la imposición del neoliberalismo más extremo que permitiera, sin embargo, la conservación de un amplio poder político en el ámbito local. Pero este poder político no se refería ya a un poder estatal en sentido amplio, considerando al estado como una entidad capaz de intervenir para resolver problemas sociales de gran escala. Por el contrario, se trataba de construir un poder estatal personalista y restringido, donde unos pocos personajes conservaran amplios márgenes de acción, si bien *“considerar el poder como una posesión o un atributo de los individuos tiende a ocultar el hecho de que el poder es una relación más que una cosa”* [Young, 2000: 57]. Los operadores políticos más cercanos a la figura presidencial se caracterizaron por su agudo pragmatismo y también por su fidelidad y consiguieron edificar en torno a Menem una sólida figuración de carisma y éxito. Ésta fue decisiva para la aplicación de medidas que, viniendo de un candidato peronista, deberían haber despertado el descontento entre las filas de sus propios partidarios aun más que en la oposición, en la que el cambio explícito hacia la derecha económica ya se había producido. Sin embargo, el hálito de poder personal pareció justificar los cambios bruscos y las soluciones presentadas

fueron, cada vez más, las únicas alternativas posibles, en una óptica política que se iría estrechando con la aplicación de las reformas estructurales.

En estas condiciones, el giro a la derecha económica que experimentó el partido radical fue sobrepasado por el del propio gobierno, que de la “amenaza” de un populismo desmedido y derrochador pasó a un pragmatismo tecnocrático de corte neoliberal. El repentino acercamiento ideológico de dos partidos de centro-izquierda que pasaban a ser comandados por sus líneas internas menos progresistas no produjo un acercamiento político. Y no sólo porque así lo exigía el juego natural de la democracia formal, en el que la oposición debe actuar como tal aunque comparta las bases de los proyectos gubernamentales. Sino porque el nuevo gobierno venía sustentado por un pacto de gobernabilidad y mayorías parlamentarias suficientes como para prescindir de grandes pactos políticos en su etapa inicial, en la cual gobernó en solitario y sin que se le presentaran objeciones serias a su plan de reestructuración. Así, lentamente, los sectores políticos y corporativos tradicionalmente anti-peronistas, y debe recordarse que de ese signo fueron todas las experiencias dictatoriales argentinas de la segunda mitad del siglo XX, fueron aceptando la evidencia del cambio ideológico del gobierno. Mientras tanto, los sectores justicialistas progresistas o simplemente nostálgicos del peronismo tradicional debieron aceptar que el ala derecha del partido había triunfado definitivamente. Si bien muchos buscaron por fuera del partido un nuevo destino político, la mayor parte de los integrantes del peronismo, en el ala política como en la sindical, buscaron en el transformismo político nuevas alternativas para la supervivencia de sus propias cuotas de poder.

De este modo, la distribución del diálogo intersectorial fue adoptando una configuración completamente novedosa en el país, mientras que las operaciones políticas del gobierno perfilaban una nueva modalidad de selección de sus interlocutores. Afectados por la nueva política, ningún sector dejó de experimentar cambios, en su búsqueda de un re-posicionamiento que le permitiera mantenerse en diálogo con el estado. El sindicalismo nacional, que tan fuertemente había presionado al gobierno anterior desde su masiva identidad peronista, se fragmentó como se ha visto en su ubicación como aliados u opositores a las políticas públicas. Las corporaciones industriales también se reorganizaron en este sentido, pues el avance de la reestructuración significó opciones y condiciones muy diferentes para cada sector. Los organismos financieros internacionales pasaron de su desconfianza inicial a un apoyo entusiasta de este sorpresivo nuevo aliado por la lucha que mantenían con América Latina y su crisis de la deuda externa. Menem, junto con el brasileño Collor de Melo, se transmutaron en los ejemplos de transformación y cambio para las economías emergentes, quienes superarían definitivamente con la modernización económica las trabas para el desarrollo del continente [Paramio, 1999a y 1999b]. Mucho más pragmáticos, los grupos económicos y las empresas transnacionales se posicionaron para ocupar todos los puestos de mercado importantes a los que pudieran acceder. Incluso las FFAA terminaron por ceder a la seducción del menemismo y fueron renunciando, gracias a las posibilidades de enriquecimiento personal que la corrupción multiplicó, a ser un factor influyente en la política nacional. El claro guiño dado por el presidente con los indultos fue sólo una demostración de amistad, que dio paso a la profesionalización de las FFAA, a la reducción del presupuesto militar y a la respuesta automática a las llamadas de los EEUU.

El menemismo combinó una extraordinaria disposición al diálogo y al acuerdo con los sectores de poder con una renuncia casi total a dialogar con los sectores sociales que cargaron con el peso de la transformación estructural. Su discurso, sin abandonar las formulas generales del

bien común, pasaba de la obsecuencia con los intereses más importantes a la diatriba para quienes se oponían a los proyectos de reforma que se sucedieron, a la actitud soberbia del gobierno o que, simplemente, intentaban denunciar el aumento impresionante de la corrupción generalizada y la apropiación privada del poder público.

La etapa política iniciada en 1995, cuando Menem fue secundado por Carlos Ruckauf, representante de la derecha más extrema del justicialismo y que marcó el comienzo de la decadencia del menemismo, no se diferenció demasiado de la anterior. Sin embargo, los cambios generales para reformar la estructura social ya se habían introducido y la tarea del gobierno debió dedicarse más al tratamiento del conflicto social, que crecía irremediabilmente ante el avance de la pauperización y la desocupación.

A medida que la crisis se agudizaba desaparecían los beneficios electorales de la estabilidad económica, pues la amenaza de la inflación estaba ya alejada en el tiempo y las nuevas condiciones de acumulación se encontraban suficientemente consolidadas como para que los cambios dejaran de ser ajustes coyunturales. En esta etapa la actuación del gobierno se caracterizó por una acusada indiferencia ante los nuevos problemas sociales y, por lo tanto, en ningún momento existió un acercamiento a la oposición política que se desarrollaba dentro y fuera de las instituciones tradicionales para tratar dichos fenómenos. Por el contrario, hasta último momento se persistió en consolidar la posición de los grandes agentes económicos. Y esto a pesar de que el modelo de acumulación intensiva mostraba ya evidentes signos de desgaste, augurando un quiebre próximo de su funcionamiento, y la propia consistencia política del menemismo comenzó a mostrar falta de apoyos, pues la certeza de la crisis obligó al justicialismo a replantear su estrategia partidaria ante la inminencia de los recambios electorales. La derrota del justicialismo en 1997, antesala de las elecciones presidenciales de 1999, lo obligó a abrir frentes contra su propio gobierno para lograr un re-posicionamiento favorable (en un movimiento análogo al del angelocismo en 1989, pero hacia la izquierda), de modo que el régimen menemista fue perdiendo soportes y se encontraba prácticamente aislado, aunque ello no representó ningún cambio en su estrategia general. A la crisis económica derivada de la recesión se respondió con nuevos ajustes; a la crisis social derivada del aumento acelerado del desempleo se respondió con una mezcla de indiferencia y represión; a la crisis institucional derivada de la corrupción generalizada se respondió con el incremento de la impunidad.

Aunque antiguos aliados políticos e incluso miembros eminentes del primer gobierno menemista mostraban ahora su disgusto –real o tácticamente inducido– por el modo oficial de desarrollar estas políticas, no se produjo una recomposición partidaria de fondo en el justicialismo. La organización de una línea política interna “opositora” no se consiguió sino hasta que fue demasiado tarde como para ganar las elecciones, para las que no faltaron intentos de buscar la prolongación del menemismo pese a la obvia prohibición constitucional para un nuevo período presidencial de Carlos Menem y la más que contundente caída de la popularidad del gobierno.

La coyuntura internacional para el último bienio del menemismo fue sumamente desfavorable para la competitividad de la economía argentina y acentuó los problemas de las pequeñas y medianas industrias locales, en tensa relación con los importadores [P12, Sup. Ecón., 10-4-1998]. Ya en este período el sector externo de la economía era sumamente débil y variaba bruscamente ante cualquier estremecimiento de los mercados internacionales. Sin embargo, por una carencia

de respuestas se insistió en el proyecto seguido cuando incluso las corporaciones y organismos que más se habían beneficiado con la reestructuración reclamaban cambios de orientación en la política económica del gobierno ante la perspectiva de perder una parte importante de la acumulación de capitales.

a.2) Inserción económica en el mercado mundial e inserción política internacional

El menemismo eligió marcos de acción bien definidos, tanto para alcanzar la hegemonía interna como para posicionarse en el exterior. De este modo, deben leerse como parte de su propio interés político el manejo de las relaciones exteriores, tanto con los organismos financieros como con las potencias mundiales. Porque la construcción política de la administración menemista se consolidó en torno a un poder ejecutivo que se consideraba como una propiedad de sus propios integrantes, organizados en torno a figura central [Gargarella, 1992]. Este modo de consideración se vio potenciado por el sistema de gobierno instituido, marcadamente presidencialista. Las decisiones se fueron tomando entonces en función de los beneficios que podían producirse para la figura de Menem –es decir, de su equipo y estilo de gobierno– o para evitar su deterioro. En este sentido, se dio prioridad absoluta a las relaciones con los EEUU.

Aunque las empresas de este país no fueron favorecidas en las privatizaciones y concesiones de empresas del estado, los EEUU continuaban siendo el principal inversor externo, además de ser el principal referente militar y político a escala continental. Esta alineación provocó serios inconvenientes y retrasos en la formación de un mercado común sudamericano, cuyo proceso más avanzado era el encabezado por Brasil y la propia Argentina, el MERCOSUR, que en ningún momento alcanzó un grado de integración mínimo que consiguiera consolidar la posición regional como tal en el mercado mundial. En el plano económico se siguió la misma lógica desde el primer momento, porque consolidar el espacio político obtenido era la prioridad del régimen y toda otra consideración era secundaria.

Esta apropiación de lo público tan restringida resultó sumamente eficiente para terminar el proceso de regresión estructural iniciado por la dictadura militar. Porque, sin abrogar las instituciones democráticas, restringió su funcionamiento en una dirección coincidente con los intereses de las corporaciones más fuertes en la lucha dentro del mercado. Como ejemplo para el resto de las economías emergentes, el éxito del menemismo fue enorme y muchos gobiernos latinoamericanos comenzaron a imitar su funcionamiento. Pero debe recordarse que este estilo singular no fue sólo producto de una estrategia, sino también de un condicionamiento previo de la estructura económica, resultando en el modo políticamente más económico para resolver tensiones corporativas que habían llevado al caos completo de las relaciones sociales durante la última etapa del alfonsinismo.

Pero, además, la nueva estrategia significó un rédito extra para la inserción de Argentina en el plano internacional, porque era el perfil de gobierno más apto para adaptar las condiciones de las economías periféricas a los crecientes requerimientos del mercado mundial [Stiglitz, 2002; Giddens, 2000; Fariñas, 2005]. El plan de reestructuración fracasó en ofrecer el país como una fuente de mano de obra industrial barata, pues la diferencia de competitividad con otras regiones era todavía demasiado elevada. No se produjo nunca, por lo tanto, el esperado ingreso de los capitales extranjeros productivos que debieran haber desarrollado la prometida “revolución productiva”. Sin embargo, el sector primario de la economía –la producción de

materias primas y manufacturas agro-alimentarias de escasa agregación tecnológica– sí contaba con un índice de competitividad adecuado, por lo que el re-acomodamiento interno, orientado por el condicionamiento externo y a pesar de las restricciones al libre mercado de estos bienes, se ajustó al tránsito hacia unas condiciones en donde predominara la des-industrialización.

En este sentido, no parece que la regresión estructural haya sido un objetivo de partida de las políticas públicas menemistas, pero las condiciones de inserción en el mercado mundial conjugadas con las necesidades políticas de una administración vigilante de su propia posición condujo a que las condiciones externas predominaran sobre cualquier consideración acerca del bienestar interno de la economía en el aspecto estructural. Sí, por ejemplo, era necesario mantener un déficit fiscal elevado para “financiar” la reestructuración controlando el descontento social, ello no era un obstáculo para el modelo vigente, aunque significara en un endeudamiento insoportable a largo plazo. Así, las políticas públicas del menemismo, en vez de orientarse primariamente por las condiciones internas de la lucha social, que crecía con el avance de la regresión estructural, lo hicieron mirando constantemente el juicio externo acerca de la economía local. Con este juicio solían coincidir los grupos económicos locales que, como se ha dicho, también operaban teniendo en cuenta los mercados externos, de modo que no representaban una oposición concertada al proyecto, sino cuando debían competir con otros aglomerados productivos.

Por otra parte, la inserción en el mercado mundial propiciada por estas condiciones coincidía con la imagen externa del país que, pese a haber sido uno de los más desarrollados industrialmente del continente, había perdido durante la dictadura la carrera tecnológica, cuya reintroducción sería onerosa para el país e incompatible con el proyecto. Países como Brasil y, en menor medida, Chile, parecían mejores opciones para la inversión extranjera en la industria que Argentina, que recobraba su imagen de “granero del mundo”, es decir, la de una sociedad agraria. Pero esta imagen no se correspondía con la propia sociedad argentina, que concentraba en las ciudades cerca de un 90% de su población total, según los últimos censos nacionales. Ya en 1991 aproximadamente el 70% de la población residía en las 65 ciudades de más de 50.000 habitantes registradas en el país. El 68,7% de la población residía en las regiones de Gran Bs. As. y la región pampeana, comprendida por el resto de la provincia de Bs. As., Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos y La Pampa, y en donde las tres primeras provincias contienen los mayores conglomerados urbanos del país [v. Cuadros 18 y 19 del AE].

Puede observarse cómo, en realidad, los medios de vida de la inmensa mayoría de la población no dependían directamente de la producción agropecuaria, de modo que la des-industrialización afectaba directamente a un enorme sector de la población e indirectamente, con la caída del consumo interno, a la gran mayoría de la misma. La imagen de un país dedicado a la cría de ganado, la producción cerealera y oleaginosa, y la confección ocasional de artesanías típicas era ya incompatible con las características de la población. De modo que el retorno a la producción primaria implicaba la caída potencial en la pobreza de una parte sensible de la sociedad, lo cual, al no revertirse el proceso, terminó efectivamente por ocurrir [v. Cuadros 3,4,5 y 47 del AE].

Este carácter ineluctable de la regresión social inducida por las transformaciones estructurales no representó, no obstante, un lastre para el régimen menemista. A pesar de detenerse pronto el salto en el crecimiento del producto bruto interno verificado entre 1992 y 1994, esta desaceleración y posterior estancamiento pudieron ser atribuidos a la mala coyuntura

internacional o a otros factores internos. Así se acusó a la evasión impositiva, donde las grandes empresas eran pioneras, y a las “distorsiones del mercado” impuestas por una legislación laboral que protegía demasiado al trabajador y que se consideraba caduca, por lo que debía flexibilizarse en beneficio de los empresarios para permitir el desenvolvimiento de una economía más sana. También se hizo eje en la incompleta reforma del estado y en una nueva administración de los servicios públicos que quedaban todavía en manos del estado, concepto que del optimalismo teórico dio lugar a un aumento práctico de la corrupción institucional.

De todos modos, al promediar el segundo mandato menemista ya eran evidentes no sólo los efectos de la política seguida, según los principales parámetros socioeconómicos, sino también que la prometida inversión productiva derivada de la intensa inserción argentina en el mercado mundial y su cooperación política irrestricta con la gran potencia mundial no estaban dando los frutos esperados. Así, Argentina se convirtió en un ejemplo de cómo la búsqueda intensiva y exitosa de insertarse en el mercado internacional de bienes y servicios no sólo podía ser contraproducente para su estructura económica, sino que podía también inducir un cambio estructural que volviera inviables los niveles de bienestar alcanzados por la mayor parte de la población en momentos históricos precedentes.

a.3) Privatizaciones, concesiones y reforma del estado

a.3.a) La reforma del estado

Las reformas estructurales cuyo primer paso “*fue la sanción de la ley 23.696 de Reforma del Estado y Reestructuración de las Empresas Públicas*” [Menem y Dromi, 1990: 72] no podrían haberse realizado sin acompañarlas de una reforma integral del estado, y esto por dos razones conexas pero bien delimitadas. En primer lugar, porque el mantenimiento de las estructuras productivas públicas no era compatible con una amplia desregulación de la economía. En segundo lugar, porque el predominio de la ideología que guiaba el desarme del estado empresario e intervencionista coincidía necesariamente con el que guiaba el proceso de apertura económica y de libre mercado. Esta ideología era sustentada, por otra parte, por los principales intereses económicos vinculados al estado desde el comienzo mismo de la administración menemista. Aun antes de acceder a su mandato, entonces, el menemismo debió perfilar su política respecto al manejo de las cosas públicas, acorde con las alianzas que consiguió forjar para mantener y administrar su poder [Menem y Dromi, 1990]. Coincidentemente, la liquidación de las empresas públicas y el achicamiento de las estructuras administrativas concedería al estado unos fondos extraordinarios para las finanzas públicas y una capacidad de ahorro necesaria para lograr un equilibrio fiscal sustentable.

El justicialismo en el poder, que se había mostrado férreo opositor a los intentos de privatizaciones encarados por la administración radical, decidió emprender un rápido programa de reforma del estado que incluía la rápida liquidación de los principales servicios [Menem y Dromi, 1990: 71 a 82; VV.AA., 2002a; V. Cuadros 34 y 35 del AE]. Se amparó en el deficiente funcionamiento de las empresas y servicios administrativos y en la necesidad de dar respiro a las cuentas públicas, sin extenderse en el giro político que implicaba para un partido que había hecho de la nacionalización de algunos servicios y de la presencia del estado en la gestión de las relaciones laborales una bandera política durante cuarenta años.

La reforma del estado, que no incluyó ninguna reconsideración del modo en que el poder político podía administrarse, excluyendo la ampliación de la Suprema Corte de Justicia, suponía sobre todo un achicamiento y una limitación futura de las capacidades estatales. Pero también significó un cambio de gran importancia en la manera en que se percibía y se ejercitaba la acción estatal. Una vez comenzada y avanzada la reforma, la transformación se volvía irreversible, al menos dentro del contexto de las nuevas normas de funcionamiento de la economía. Una renacionalización de estas empresas debería suponer: la existencia combinada de un estado ideológicamente sustentado en principios que ninguna fuerza política mayoritaria compartía ya, dotado con el poder político o económico suficiente para enfrentar a los grandes grupos económicos, a los organismos financieros internacionales que promocionaron la reforma, a la banca transnacional y a las potencias centrales beneficiarias de la división mundial del trabajo. Dicha combinación, por lo tanto, parecía bien lejos de poder producirse a corto o mediano plazo. Junto con las privatizaciones comenzó a desarrollarse un programa de ajuste que se extendió desde la falta de financiación de servicios públicos como la salud, la justicia y la educación hasta la desarticulación de áreas administrativas lo cual, presumiblemente, contribuiría aun más a garantizar la eficacia del estado y su abaratamiento como factor de gasto público. De menor importancia social pero no menos concluyentes fueron los ajustes del gasto en defensa exterior y seguridad interior, lo cual no dejaría de provocar muchos incidentes en el mediano plazo.

a.3.b) La razón de las privatizaciones

Lo cierto es que las privatizaciones se sustentaron ideológicamente en la ineficiencia teórica del estado para administrar bienes esenciales, ya que el imperio estatal, según se estimaba desde el neoliberalismo, carecía del empuje propio del empresariado privado para lograr mejoras e incorporar tecnología, así como de las estructuras corporativas capaces de administrar eficazmente el servicio. Se trataba del principal factor capaz de distorsionar el mercado y, por lo tanto, el principal enemigo de un funcionamiento económico sano [Hayek, 1979 y 1991; Friedman y Friedman, 1980]. También se supuso que un inversor privado controlaría mejor que la nación el estado de sus inversiones, mientras que la competencia completaría el proceso de saneamiento económico.

Pero también debe considerarse que el estado menemista, estuviera originalmente o no de acuerdo con las privatizaciones, se encontró con la necesidad de realizarlas para intentar resolver el problema acuciante del déficit fiscal primario (transformado en el principal enemigo luego de la inflación) y conseguir una mejor posición para negociar con los acreedores externos, interesados en imponer las reformas. Además, la liquidación de grandes empresas permitiría reunir grandes capitales que, desde las reservas del banco central o desde el pago de los intereses y capitales de la deuda, ayudarían a fortalecer la posición del gobierno, eliminando al mismo tiempo un importante punto conflictivo, pues se libraría del problema de la renegociación de las tarifas. También se trataba de negocios de tal tamaño que permitía al ejecutor de la liquidación ofrecerse ante los posibles compradores para facilitar la gestión, lo cual implicaba a su vez importantes beneficios personales. El desorden extremo y el carácter poco beneficioso de estas operaciones para el estado, y con él para la sociedad en su conjunto, contribuyeron también a incrementar las sospechas de corrupción en la negociación de las privatizaciones. Estas sospechas, sin embargo, no encontraron eco en el sistema judicial.

a.3.c) El modo de ejecución

Un informe del año 2002 elaborado por el área de tecnología y economía de la FLACSO⁷⁰ para la Mesa de Coyuntura de la CTA [VV.AA., 2002a] sobre las privatizaciones revela algunos aspectos relevantes de la ejecución de las mismas, recordando que el procedimiento se produjo en dos etapas –antes y durante la gestión de Domingo Cavallo, que una vez fuera del gobierno criticó también y duramente el primer proceso privatizador– a las que pueden adscribirse las siguientes características:

- a) Ausencia de marcos reguladores específicos.
- b) Creación de condiciones de monopolio sin una normativa adecuada para enfrentarlas.
- c) Modificación constante de las condiciones pactadas.
- d) Incumplimiento de las condiciones de pactadas para la privatización, convalidado posteriormente.

La ausencia de marcos reguladores específicos no debe sorprender si se observa que algunos de estos procesos se iniciaron por medio de decretos presidenciales. Por otra parte, no debe pensarse que esta rapidez se debió solamente a la necesidad de dar signos de buena voluntad a los inversores internacionales. Al producirse durante la etapa económica de estabilización, todavía la economía se encontraba en un nivel de caos tan grande que cualquier medida que pareciera conducir al orden podía ser aceptada por la población. Aunque el negocio no pareciera bueno, amplios sectores de la sociedad aceptaron las privatizaciones como una pequeña pérdida para recuperar cierta estabilidad [v. Cuadro 34 del AE]. Así, realizar una mala venta simulaba ser mejor actuación pública que conservar empresas ineficientes y de un mantenimiento oneroso, a pesar de la descapitalización pública que ello implicaba [Menem y Dromi, 1990].

En cuanto a la creación de condiciones monopolistas se refiere, basta observar la distribución de las apropiaciones para confirmar que, aun en aquellas áreas en las que los servicios fueron divididos, la concentración fue sumamente acusada y restringida a unos pocos aglomerados. A su vez, estos aglomerados, en los casos en que coincidió la apropiación, pudieron fácilmente acordar políticas comunes ante la poca elasticidad del consumo de esos servicios. Es decir, al tratarse de bienes esenciales la población era incapaz de renunciar a ellos y ante el aumento de su costo se imponía la renuncia a otros consumos [Stiglitz, 1993].

Así, grupos nacionales como Techint, Roggio, Soldati, Pérez Companc, Macri y extranjeros, como Citicorp, Astra, o Gas Natural Ban, consiguieron hacerse con la mayor parte de los servicios de transporte o viales, ferroviarios, administración de cloacas y distribución de aguas. Las telecomunicaciones, la producción siderúrgica, el gas y la electricidad siguieron el mismo camino. El mismo grupo Pérez Companc, por ejemplo, participó en forma diversificada en la privatización de la electricidad y el gas, en las áreas de producción, distribución y transporte por igual, y también en las concesiones viales y ferroviarias, la producción de petróleo y las telecomunicaciones. Por otra parte, estos mismos grupos eran ya poderosos antes de producirse las privatizaciones, y habían sido beneficiarios de las políticas de la dictadura militar [VV.VV., 2002; V. Cuadro 35 del AE].

⁷⁰ FLACSO es la sigla de la Federación Latinoamericana de Ciencias Sociales.

La modificación de las condiciones pactadas reflejó la libertad con que el proceso se fue desarrollando, ya que despertó dudas desde el momento mismo de la preparación de los pliegos de licitación. Los operadores políticos que desde el menemismo llevaron adelante las negociaciones fueron sospechados inmediatamente de favorecer algunos intereses en detrimento de otros, pese a lo cual el proceso se desarrolló apresuradamente y sin detenerse en las dudas por corrupción y mal cumplimiento de las funciones públicas que pudiera haber. Estos operadores eran conscientes de que, una vez realizadas las operaciones, no habría fuerza alguna en el país capaz de invertir el proceso, aunque la revisión de las privatizaciones fue una solicitud constante de la oposición.

Por último, en este aspecto, el estado, una vez realizadas las ventas, dejó durante el menemismo a las empresas privatizadas libradas al libre albedrío de los compradores, privándose incluso de las atribuciones contractuales que le correspondían y que debían cumplirse dada la importancia estratégica, económica y social de los bienes y servicios a los que el estado había renunciado. Esto propició una búsqueda frenética de utilidades en estas empresas, de consecuencias importantes para la economía argentina en los años que siguieron a la ejecución de este aspecto de la reforma del estado. Todo ello tuvo consecuencias profundas y, en ciertos casos (como para los trabajadores de las empresas públicas privatizadas) decididamente nefastas [VV.AA., 2002c y 2004a].

a.3.d) resultados de las privatizaciones

a.3.d.1) efectos estructurales

Además del recorte efectivo del poder del estado para intervenir en el mercado interno, las privatizaciones redundaron en otros efectos estructurales de gran importancia. En primer lugar, como se ha dicho, entregaron el control monopólico de bienes básicos a un reducido conjunto de grandes grupos económicos. En segundo lugar, al estar prácticamente librados estos grupos de presión estatal alguna para cumplir siquiera con lo pactado en los acuerdos de traspaso, que significarían mayor inversión, en su búsqueda de mayores beneficios redujeron sus plantillas y precarizaron el trabajo del remanente. Esta reducción redundó en un aumento del desempleo, por supuesto, mientras que el carácter esencial de los servicios prestados no reflejó mejora alguna para la población en general. Por el contrario, al estar atados algunos de los acuerdos con el crecimiento del índice de precios en EEUU y no en Argentina, donde imperaba el 1 a 1 y la inflación se había reducido al mínimo, los precios de estos servicios crecieron considerablemente más que el resto de los insumos productivos. El índice de precios mayoristas, con base en marzo de 1991=100, mostraba para junio de 2001 un 115,8. Mientras tanto, el Gas Natural trepó al 149, el uso de los corredores viales al 142,7 y la telefonía al 124,4. Con ello se incrementó la polarización de la distribución de la riqueza [V. Cuadros 40 a 42 del AE].

Esto condujo a una distorsión de los precios relativos que encarecieron la producción de bienes transables con el extranjero, reduciendo la competitividad de la economía. Así, el ajuste sobre los trabajadores se constituyó en la única posibilidad, ante el incremento en estos insumos, de incrementar la competitividad, mientras que también aumentaba para las clases trabajadoras el costo de estos servicios básicos, alejándolos de otros consumos. No es de extrañar entonces que

las privatizaciones hayan tenido importantes consecuencias recesivas a mediano plazo, por la vía de la depresión del consumo interno.

A todo esto se suma que el carácter esencial de muchos de estos servicios redundara para los grupos económicos en el siguiente beneficio agregado: al no quedar atado en primera instancia el consumo de estos bienes a la fluctuación del ciclo económico, las utilidades de las privatizadas aumentaron más que el PBI, aumentando la participación de estas empresas en la economía nacional. Mientras que en 1993 se puede establecer una equiparación de base 100 para el PBI y las empresas privatizadas, en el año 2000 el crecimiento del PBI (antes de la crisis) ha trepado al 120, mientras que las utilidades de las privatizadas lo ha hecho hasta el 185 [VV.AA., 2002a].

La encuesta nacional a grandes empresas revela que, en el período 1993-2001 del total de utilidades de las grandes empresas, que asciende a 68.552,6 millones de dólares, cerca del 57% – 39.048,6 millones de Dólares– quedaron en manos de las empresas privatizadas o concesionadas a partir de 1989. Más fuerte es todavía el dato si se analiza la progresión desigual de los beneficios. En 1993, las privatizadas obtuvieron utilidades por 2232 millones de dólares, mientras que el resto de las grandes empresas acumuló 3628,5. La proporción de las primeras era entonces del 38%. Pero en el año 1997, año en el que se registró el mayor beneficio agregado de las grandes empresas, con utilidades que superaron los 10.000 millones de dólares, ya la participación de las privatizadas superaba el 50%. Por último, en el año 2000, cuando los efectos de la crisis se mostraban ya ampliamente, de un total de 7581,6 millones de dólares de utilidades las privatizadas se apropiaron de 6300,9 millones, es decir, del 83% de los beneficios. En ese mismo año 2000 el número de trabajadores asalariados de las empresas privatizadas era aun más bajo que en 1993 [v. Cuadros 8 a 12 del AE].

Y la apropiación de recursos no fue sólo notable en la relación con otras grandes empresas radicadas en el país. Los beneficios de las privatizadas argentinas superaban con creces las tasas de crecimiento de las mismas empresas en las economías centrales. Las tasas de beneficios de las distribuidoras de aguas durante la década de los '90 triplicaron las de EEUU y Europa; los beneficios del gas duplican los márgenes esperados para el sector a escala internacional; la rentabilidad de los servicios de telefonía nuevamente los triplican. Para el año 2000, la rentabilidad sobre ventas de REPSOL en España fue del 5,3%, mientras que en Argentina REPSOL-YPF obtuvo el 14,2% [v. Cuadros 37 al 42 del AE].

El citado informe de FLACSO explica también como pudieron producirse estos extraordinarios índices de beneficios. El traslado al precio final del aumento de los índices de precios de los EEUU, que entre 1995 y 2000 mostraron un comportamiento mucho más inflacionario que en Argentina, se sumó al incumplimiento de las inversiones pactadas, la evasión de cánones y la falta de traspaso de las reducciones fiscales a las tarifas. La compra de insumos y bienes de capital fue realizada en el extranjero y financiada con un endeudamiento de las empresas.

Este último aspecto es en sí mismo problemático, y refleja una actitud especuladora. Porque al tratarse de empresas relacionadas con bienes esenciales, el rescate de las mismas por parte del estado en caso de producirse una quiebra es inevitable, con lo cual aumentan las posibilidades de que el propio estado deba asumir deudas privadas acumuladas. Este mecanismo no es novedoso en el país, ya que durante la dictadura militar se produjo este tipo de nacionalización

de deudas privadas, que el gobierno de Alfonsín debió asumir en definitiva como parte integrante de la deuda externa pública.

Por otra parte, buena parte de las utilidades fue remitida al extranjero, ya que el índice de reinversión apenas alcanzó el 27% de las mismas. Para 1999 esta remisión de ganancias y el pago de intereses de las empresas (en ocasiones a sus mismas casas matrices) representó un factor muy importante en el rasgo deficitario de la balanza de pagos. En buena medida, este traspaso de dinero no tuvo otro fin que el aprovechar las diferentes tasas de interés: ya que la economía argentina pagaba más por sus deudas, era conveniente mantener endeudadas a las secciones locales respecto de las casas matrices.

Para la obtención de mayores beneficios se recurrió también a la presión tarifaria sobre los sectores más desprotegidos por el proyecto económico: los consumidores finales y las pequeñas y medianas empresas. Este agravio comparativo respecto de las grandes empresas contribuyó a su vez para acelerar la polarización de los recursos. Se comprueba también que el consumo de los servicios básicos consolidó un aumento porcentual del gasto de los sectores menos favorecidos por la distribución económica. Así, el proceso de privatizaciones tuvo como último efecto estructural la polarización de la riqueza y el traspaso de utilidades de los sectores menos protegidos por la política económica a los sectores más poderosos del capital nacional y extranjero. Vista la evolución del empleo en un rango más amplio y contemplando en conjunto algunos servicios, se observa que sumando Telefonía, Correos, Transporte Aéreo y Ferroviario, Aguas y Cloacas, Energía Eléctrica y Gas, el índice de empleo es en 1998 de 31,1, considerando la base 1985=100. El gasto en los servicios básicos del 20% más pobre de la población también tuvo en este período un desarrollo sumamente importante, pasando del 9,1% de su ingreso en 1986 al 17,4% en 1996. Por último, conviene destacar que el manejo privado de algunos servicios, como el transporte, tuvo como consecuencia el abandono de algunos servicios que, siendo poco rentables, eran importantes para la población local. El estado tampoco se preocupó por los efectos de la discontinuidad de estos servicios, infligiendo un nuevo daño indirecto a la población por este camino.

a.3.d.2) los beneficiarios de la reforma del estado y los nuevos rasgos de la economía

Evidentemente, los grandes grupos económicos fueron el sector interesado en la economía argentina más beneficiado por las privatizaciones. Sin embargo, no fue el único. El gobierno mismo ganó en credibilidad internacional ante las potencias económicas, las empresas transnacionales y los organismos financieros internacionales. Se libró además de la carga de administrar la producción, distribución y financiación de unos servicios a los que la población podía ahora acceder o no, según su posición en el mercado, pero de un modo que lo alejaba de su radio de acción de manera casi definitiva. Esos mismos organismos financieros internacionales ganaron un aliado más para su cruzada contra el estatismo en las economías emergentes, victoria del neoliberalismo que omitió la palpable derrota de su lucha contra la pobreza y la falta de equidad.

Pero, sobre todo, las privatizaciones contribuyeron a fijar los rasgos característicos de la economía argentina como no lo habían hecho los planes económicos precedentes, contabilizando desde el inicio de la última dictadura militar. Un estado económicamente abstinentemente, una aguda concentración económica, una distribución regresiva de la riqueza social

y una consistente y cada vez más amplia crisis laboral, se convirtieron en la normalidad de un funcionamiento social cuyos desequilibrios continuaban ocultos detrás de la estabilidad de precios y de la apariencia de modernización impuesta por la política económica. Al mismo tiempo, la modernización financiera, acelerada por la privatización parcial de los servicios de seguridad y previsión social, permitió que la nueva estructura se reflejara también en la actualización del sistema financiero, dando salida a las fuerzas acumuladoras que se habían quedado estancadas con la desaparición de las formas pretéritas de especulación.

En términos generales, exceptuando la prevista profundización del ajuste fiscal en las áreas irrenunciables para el estado y el equilibrio ansiado de la balanza de pagos, la reforma del estado pudo haber dejado satisfechos a todos los sectores decisivos de la economía. Sin embargo, los desequilibrios sociales y de financiación general del proyecto sembrados por estas reformas no tardarían en comenzar a mermar la estabilidad del sistema. Las altas tasas de rentabilidad de las grandes empresas no podían mantenerse indefinidamente sin causar tales estragos en la economía doméstica de las familias que repercutiera en el consumo de tal manera que incidiera en la reducción del uso de servicios básicos, como finalmente se reflejaría en la crisis de 2001. No obstante, ninguna de las partes fue capaz de renunciar a los enormes beneficios producidos, acelerándose la concentración financiera y económica y debilitando estructuralmente los pilares del nuevo régimen de acumulación impuesto por la reforma integral del estado.

a.4) Deuda externa, deuda eterna

Un alto endeudamiento externo es una de las características habituales de los países en vías de desarrollo o en proceso de reconstrucción [VV.AA., 2001a; Aragonés, 1990]. Porque para financiar un desenvolvimiento ampliado de las potencialidades de la economía local el endeudamiento es en muchas ocasiones la única fuente de divisas existente, en especial en la perspectiva de una mutación de las condiciones técnicas de producción [Soltonovich, 1997]. La adquisición de bienes de capital, tecnología punta, maquinaria pesada e incluso de experiencia organizacional es siempre onerosa y, en alguna medida, incluso el mejor modelo de desarrollo se encuentra lastrado por esta circunstancia [Jones, 2000; Stiglitz, 1998; CTA, 2002b].

Sin embargo, aunque paliar la falta de desarrollo humano, tecnológico o industrial debería ser el destino último del dinero que se toma en préstamo, es evidente que el endeudamiento exterior argentino a partir de la década del '70 nunca se destinó a estos objetivos, a diferencia de ciertos polos productivos generados en la experiencia brasileña. Y es igualmente cierto que el resultado de un endeudamiento tan elevado terminó por convertirse en una pesada carga para la economía local, que ni aun vendiendo sus empresas públicas consiguió disminuir realmente el monto y los intereses del capital adeudado. En la década menemista, a pesar de la reforma del estado, la reforma tributaria, la convertibilidad del peso y las privatizaciones, la deuda externa creció cerca de un 125%.

Dado que no se verificó ningún desarrollo humano perceptible ni se alcanzaron nuevos niveles de aplicación tecnológica y que el parque industrial no creció sino que apenas se renovó parcialmente, debe concluirse que la circulación de los préstamos externos terminó, en su mayor parte, por engrosar los ingresos de los grupos económicos o dedicarse al pago de intereses atrasados, refinanciando la deuda preexistente más que dedicarse a sacar al país de su

crisis estructural. A pesar del ingreso al Plan Brady y la quita parcial de la deuda obtenida en los primeros años del menemismo, a fines de 1999 la deuda externa pública alcanzaba los 145.289 millones de dólares, concentrada principalmente en títulos públicos emitidos en moneda extranjera. La tendencia general a lo largo de toda la década fue entonces de un marcado crecimiento del endeudamiento público no compensado a la población por ninguna vía apreciable de ingreso indirecto, de modo que cada habitante del país debía al terminar el ciclo cerca de 3400 dólares al exterior [V. Cuadros 20 a 22 del AE].

Los principales organismos que otorgaron préstamos al país fueron organismos como el Club de París, el FMI, el BID y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) –este último es parte del grupo del BM– que se anuncia así: *“El BIRF concede préstamos y asistencia para el desarrollo a países de ingreso mediano y a los países más pobres con capacidad de pago. El número de votos de los miembros está vinculado a sus aportaciones de capital que a su vez se basan en la capacidad económica relativa de cada país. El BIRF no es una organización que aumente al máximo sus ganancias, pero ha recibido un ingreso neto cada año desde 1948”* [www.bancomundial.org/birf.htm, 08-2004]. De este modo, y aunque el sueño del BM es *“un mundo sin pobreza”*, es difícil imaginar las consecuencias para la población mundial si la organización buscara aumentar al máximo sus ganancias [Stiglitz, 2002]. Por otra parte, la propia lógica anunciada de votación implica que los países más ricos tendrán siempre en este organismo, como en el FMI, mucho mayor peso político que los países que reciben la *“ayuda”*.

Pese a los objetivos de estas organizaciones y sus constantes amonestaciones al gobierno, nunca controlaron efectivamente el empleo del dinero desembolsado en función de los efectos sobre la población. Por el contrario, tanto el FMI como el BM se convirtieron en los principales promotores de las políticas de libre comercio y los controladores del buen funcionamiento de los mercados, aunque el segundo organismo incorporó a su discurso un mayor peso para el control estatal [Gudynas, 1997]. La política defendida por el FMI sostenía elementos tan usuales como la profundización del ajuste estructural, la solidez de las variables macroeconómicas, la reforma del Estado y del sector financiero [Aronskind, 2001; Eiteman, Stonehill y Moffett, 2004]. Así, es fácil comprender por qué en 1997 la Argentina era con el menemismo un modelo para las demás economías emergentes, ya que estas pautas eran precisamente las que regían las políticas públicas de manera oficial.

Pero las exigencias del FMI fueron más concretas, pues incorporó las demandas de un crecimiento económico muy alto (superior al 4% anual), una mayor flexibilización laboral, un régimen tributario más eficaz y un marco jurídico y político adecuado para el buen funcionamiento del mercado, es decir, el lado económico, esencial para el desenvolvimiento capitalista, de la *“seguridad jurídica”* [Giddens, 2000]. Cumplidas estas condiciones, se auguraba un crecimiento equitativo que nunca se produjo. Cada negociación y cada vencimiento de los intereses acumulados servían para que el FMI reiterara la necesaria vocación de los gobiernos para cumplir con lo exigido. De esta manera, el organismo se fue convirtiendo en un agente de los intereses económicos predominantes en las grandes potencias económicas.

Por su parte, el BM, aunque poniendo el acento en cuestiones sociales relativas al desarrollo humano, no se aparta de la misma línea general. Pues la más amplia actividad del estado en la realidad social, respecto del neoliberalismo del FMI, que propugna este organismo no tiene otro objetivo que garantizar el buen funcionamiento del mercado, la competencia y la claridad del sistema financiero. En relación con éste último, los proyectos de los organismos internacionales

preveían una mayor independencia de este sistema respecto de la voluntad política, reafirmando la intención general de superponer la lógica económica de mercado sobre la voluntad política de los gobiernos. Esto produce una perceptible e inmediata contradicción con los principios democráticos de soberanía y auto-gobierno, pero no es una cuestión que los agentes de los organismos financieros internacionales se hubieran molestado en considerar.

Pero la prometida reducción de la pobreza en Latinoamérica no podría realizarse sino con un continuado crecimiento, superior al 6% anual. Por otra parte, y pese a la defensa discursiva del libre mercado, los organismos financieros no dudaron en alabar unas políticas públicas que implicaron que la reforma del estado produjera una gran concentración económica y unas considerables distorsiones por parte de la oferta de bienes y servicios esenciales. Incluso después de terminada la década menemista y producido el derrumbe de la economía argentina el FMI continuó alabando la reforma del sistema financiero encarada durante el menemismo, aunque sus efectos finales estuvieron muy lejos de controlar y disolver las distorsiones a la competitividad en el área.

El peso de la deuda externa fue una de las razones más importantes para que durante toda la década menemista la cuenta corriente del país fuera deficitaria en más de 9000 millones de dólares de promedio al año [V. Cuadros 30 a 32 del AE]. Una parte de este déficit debió pagarse con nuevo endeudamiento, ya que el menemismo nunca se permitió atrasos en los pagos de la deuda. Ante estos compromisos observables, no es extraño que los organismos internacionales no pudieran dejar de reclamar constantemente un nuevo ajuste fiscal que proporcionara el superávit necesario para cumplir con los vencimientos siguientes [P12, 17-07-2003, Sec. Economía].

Pero la falta de inversión sumada a la debilidad de las cuentas públicas y la necesidad constante de realizar altas erogaciones de capital al exterior de la economía, que eran condiciones para el superávit fiscal, crearon un clima de inseguridad económica que desilusionó a los posibles inversores. La desconfianza en el comportamiento de la economía argentina a mediano plazo, pese a las seguridades políticas dadas desde el poder ejecutivo, sumada a la crisis financiera internacional que se prolongó durante un largo lustro y anticipó la debilidad del crecimiento económico para los primeros años del siglo XXI, terminó por consolidar la recesión económica argentina. En estas condiciones, no sólo no podían cumplirse las expectativas de alto crecimiento –y es sumamente dudoso que los organismos financieros internacionales no supieran interpretar la coyuntura establecida–, sino que el régimen de financiación de la reestructuración, agregado al propio régimen de acumulación instalado por las reformas, debía conducir a un quiebre crítico del sistema en su conjunto.

La crisis de la deuda externa, por lo tanto, se debió en buena medida al manejo de la política económica local dirigida por los propios acreedores externos, al menos en el terreno ideológico y político más general. La constante puja por mantener las condiciones de una deuda constantemente creciente y onerosa no podía pagarse, en última instancia, sino con un empobrecimiento de amplios sectores de la población, ya que el crecimiento del PBI era insuficiente en cualquier caso. Pese a la evidencia acerca de este punto que representó el aumento del desempleo estructural, considerado entonces friccional y atribuido por el FMI a la acomodación transitoria de la economía argentina a la nueva estructura [Gudynas, 1997], y a la elevación de las cotas de pauperización, los organismos internacionales no intentaron ayudar a su alumno modélico [Paramio, 1999b]. La evolución posterior del empleo ratifica la calidad

estructural, a pesar de las consignas del FMI, de una porción muy significativa del desempleo. Esta inactividad se debió probablemente a las condiciones críticas de la economía mundial pero, sobre todo, a la indiferencia respecto de los efectos sociales conexos a su política de desarrollo.

Pero, sobre todo, importa la nula voluntad del gobierno argentino durante la década de 1990 para resistir a los ajustes constantemente reflejados en sus políticas, pese a que incluso los gobernadores de su propio partido comenzaron a resentir su posición respecto del gobierno central. A pocos meses de finalizar su segundo mandato y a instancias de su ministro de economía, Roque Fernández, Carlos Menem decretó un gran ajuste fiscal de 1300 millones de pesos y dejó al gobierno entrante tanto la administración de la crisis de la deuda que se avecinaba como los conflictos sociales generados por la reestructuración.

a.5) Abandono de áreas tradicionales de intervención estatal

La puesta en marcha del programa de reestructuración y sus obligaciones consecuentes dieron como resultado un paulatino abandono de algunas áreas esenciales en las que el estado argentino participaba activamente. En muchos casos, este abandono se produjo de manera inercial, es decir, que el estado simplemente dejó que la crisis hiciera su efecto en los sistemas de seguridad, justicia, educación y sanidad públicas, sin paliar las consecuencias de la misma. Este abandono es lógico si se considera que, en general, la respuesta a muchos de los problemas presentes en estos sistemas se encontraba en la falta de financiación de los mismos, sumándose al descenso de la calidad de los ingresos de la mayor parte de sus integrantes. Tanto el deterioro institucional y funcional como el descenso social de los empleados públicos (policías, miembros del poder judicial, personal sanitario, docentes y los funcionarios de cada área) confluyeron en la pérdida de calidad de estos servicios públicos. Consecuentemente, se deterioró con ellos la calidad de atención recibida por la mayor parte de la población, por un lado. Por otro lado, los sectores capaces de ahorro modificaron sus conductas para adecuarse a esta nueva realidad, desviando parte de sus ingresos y resignando también una porción de su calidad de vida pretérita.

Porque el precio de los constantes ajustes debía pagarse con este abandono, que afectó al ingreso indirecto de la población, disminuyendo la fracción de los impuestos que se reintegraba a través de estos servicios. Por otra parte, la renuncia a conservar la calidad de elementos tan básicos resultó un signo claro de la poca importancia dada por el régimen político al desarrollo humano del país.

También se abandonó todo intento de mejorar los ingresos efectivos de la población pasiva de jubilados y pensionados, manteniendo sus haberes en niveles extremadamente bajos y provocando continuas protestas que no fueron respondidas sino con la institución de un sector privado destinado a administrar los seguros de retiro en el futuro. Este sistema, capaz de cobrar comisiones elevadísimas y de invertir con alto riesgo sin dar respaldo efectivo a sus aportantes, de todos modos no haría nada con un amplio sector de la población activa. Porque un amplio sector tenía por delante menos años de aportación previsional y por ello mismo dependía todavía del sistema de reparto público, cuya caja podía vaciarse más o menos siguiendo las necesidades económicas del estado. Finalmente, el estado de protesta de los jubilados se hizo constante, con resultados escasos o nulos, sumándose a los demás sectores en protesta permanente: los docentes, los estudiantes, algunos sectores del sindicalismo (los agrupados en

la CTA) y los movimientos de desocupados, concentrados todavía en las regiones periféricas. Sin embargo, el estado desoyó continuamente estas protestas. Aun cuando la recesión económica volvió a imperar en el panorama nacional se abstuvo de consolidar unos sistemas públicos que, precisamente por el descenso de la calidad de vida de la población, resultaban más necesarios que antes, pues había una fracción social mayor que dependía de los mismos.

La forma en que el abandono se produjo fue bien sencilla, pues se tradujo en la estrategia elemental de la falta de fondos, su mala utilización o su desviación por medio de prácticas corruptas. Ello tenía el efecto secundario de resaltar la eficiencia del mercado como fuente de servicios, pero cada vez era más reducido el sector social capaz de recurrir a la educación, la sanidad o la seguridad privada. Lógicamente, también la seguridad personal y la jurídica se vieron afectadas, resultando mucho más sensibles a los efectos de la corrupción.

El incremento de la actividad de la seguridad privada corrió paralelo al incremento de la inseguridad percibida, pero este sistema privado era incapaz de reemplazar al público en las tareas de previsión y persecución del delito, pues su utilidad es únicamente disuasoria, y no en un nivel demasiado elevado [P12, 15-04-2003]. Los cuerpos federales y provinciales de seguridad fueron particularmente sensibles a la corruptibilidad, con gravísimas consecuencias para el estado de la protección de los derechos y garantías de las víctimas y los ejecutores de actos delictivos⁷¹. El fenómeno del “gatillo fácil” corrió así paralelo a otras formas de corrupción policial [P12, 12-04-2003]. El servicio penitenciario sufrió el mismo recorrido descendente y con él se disolvió todo el carácter de recuperación social que pudo haber tenido, convirtiéndose en centros de detención igualmente aptos para las redes criminales que para la corrupción de los funcionarios. En el sistema judicial, el abandono oficial produjo un decrecimiento acusado de la eficacia general del sistema, cuya evolución volvió a ser menos soportable para los sectores de menores ingresos y las clases medias.

El deterioro de la salud y la educación públicas fue igualmente notable, con la circunstancia agravante de que los efectos de este detrimento son sumamente amplios y temibles a mediano y largo plazo, a tal punto que no pueden calcularse las consecuencias en el término de una generación o dos, incluso en el supuesto fantástico de que las tendencias estructurales se invirtieran inmediatamente. Evidentemente, se trata de esferas que hacen al desarrollo humano de cualquier sociedad y la corrección de sus defectos es cada vez más dificultosa y cara. Y no es que se partiera de condiciones superlativas, sino que el brusco descenso de calidad de estos ámbitos se traduce en importantes efectos nocivos perennes para las personas afectadas, en la forma social de entornos vitales muy degradados.

a.6) Nepotismo, clientelismo y corrupción

Si hay que atender a los discursos imperantes en el mundo desarrollado y en las potencias económicas, el régimen menemista puede considerarse como uno de los más avanzados que se han producido en el tercer mundo en el último cuarto del siglo XX. Porque no sólo siguió con fidelidad las líneas macroeconómicas que guiaron una reforma estructural amparada por el neoliberalismo afirmado a partir de la década de 1980, sino que siempre intentó mostrarse

⁷¹ Particularmente graves fueron las consecuencias para los menores vinculados con el tráfico de estupefacientes, lo cual se verificó en una constante acumulación de casos de ejecuciones sumarias de menores.

receptivo a la integración en el mercado mundial que se pedía a la región y fue también atento a las sugerencias y pedidos de las grandes potencias.

Sin embargo, a este aspecto se yuxtapuso su composición arbitraria y un afán desmedido de protagonismo y ambición personalizados no sólo en su cabecilla, sino también en su entorno. Además de los nuevos amigos a los que se intentaba atraer, el gobierno menemista se compuso siempre de un núcleo firme de allegados que se convirtieron en operadores privilegiados para las negociaciones políticas dentro del justicialismo y fuera de él. Con el tiempo, prácticamente ninguno de estos personajes dejó de estar ligado a algún caso mayúsculo de corrupción.

En muchas provincias argentinas era habitual un clientelismo reforzado por la autoridad partidaria del justicialismo, que condensaba regionalmente la elección de los líderes políticos en unas pocas familias poderosas, alterando incluso la interpretación más simplista y mecánica del sistema democrático [Bovero, 2002; Arblaster, 1992]. Esta no era en absoluto una exclusividad del PJ, pero introduce la cuestión de que el propio Carlos Menem provenía de una de esas familias. De hecho, algunos de sus principales colaboradores en la primera etapa de gobierno eran miembros de su propia familia política, con unos vínculos políticos tan estrechos que sobrevivieron incluso a la tormentosa separación de su esposa, Zulema Yoma. Por otra parte, su hermano Eduardo Menem, de perfil más bajo, estuvo siempre en las primeras filas del menemismo, especialmente dirigiendo su facción en el poder legislativo.

Las nuevas alianzas que el menemismo fue trazando le llevó a incorporar al plantel de gobierno a representantes de los sectores ideológicamente más reaccionarios y los más ultraliberales del panorama nacional. Quizá los ejemplos más impactantes fueron los constituidos por el ministro Rodolfo Barra, quien defendió desde el ministerio de justicia las posturas más conservadoras, y por María Julia Alzogaray, hija de uno de los más castizos representantes del anti-peronismo, Álvaro Alzogaray, máximo exponente de la derecha nacional, concentrada en la UCD, que ocupó varios cargos de responsabilidad. En general, el presidente mantuvo siempre su apoyo al núcleo duro de su régimen e incluso cuando los asuntos que se ventilaban públicamente mostraban con transparencia la gravedad de la corrupción solucionaba las cuestiones cambiando de puesto político al operador involucrado.

La Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas (FNIA) se mantuvo completamente inactiva. A pesar de las iniciativas de la oposición y los reclamos populares, la mayor parte de los fueros federales competentes y la corte suprema de justicia se mantuvieron distantes de cualquier intromisión reguladora de las acciones del poder político. Pero, a pesar de las dificultades de demostrar el alcance de la corrupción ante la falta de condenas firmes a los implicados (lo cual, jurídicamente hablando, los absuelve de culpa y cargo) los casos se sucedieron con tal frecuencia, fueron de tal calibre y afectaron a tantas esferas del poder político que llegaron a marcar una época en la memoria social argentina. Incluso el presidente, al concluir su mandato, se encontró implicado en el más espectacular de los episodios de corrupción: la venta ilegal de armas a países como Croacia y Ecuador, en el segundo caso agravado por ser Argentina uno de los países mediadores en el conflicto que ese país mantenía con Perú.

Malversación de fondos, mal cumplimiento de las funciones públicas, cobro de comisiones ilegales, estafa, enriquecimiento ilícito, asociación ilícita, evasión fiscal, defraudación al fisco, obtención irregular de créditos y reintegros ficticios de la banca oficial, desvío de créditos por

sobornos, tráfico de armas, cohecho, pago de sobreprecios, administración fraudulenta, firma de contratos irregulares, falsedad ideológica, deficiencias en el control de entidades bancarias oficiales sobre otros bancos y negociaciones incompatibles con la función pública. Estos son los delitos por los que un contingente muy numeroso de funcionarios del menemismo fue procesado. No hubo área del ejecutivo que escapara a la influencia de la corrupción: ministros, secretarios, asesores, subsecretarios, titulares del banco central, miembros del Concejo Deliberante, interventores e incluso el director de los Servicios de Inteligencia del Estado (SIDE) se encontraron procesados por un número apabullante de causas abiertas, pero que no progresaban gracias al férreo control ejercido por el poder ejecutivo sobre el judicial. Este control sólo se resquebrajó con el final del régimen, cuando las posibilidades probatorias se hallaban ya, por otro lado, muy reducidas. La lista de relaciones directas de Carlos Menem con casos de corrupción es larga: Alfredo Aldaco, Carlos Elbio Alderete, Víctor Alderete, María Julia Alzogaray, Hugo Anzorreguy, Eduardo Bauzá, Claudia Bello, Oscar Camilión, Domingo Cavallo, Ricardo Cossio, Carlos Corach, Aldo Dadone, Mario Dadone, Susana Decibe, Mario De Marco Naón, Guido Di Tella, Jorge Domínguez, Omar Fassi Lavalle, Roque Fernández, Antonio Gasset Waidad, José Figueroa, Hugo Gaggero, Antonio Erman González, Armando Gostanian, Gustavo Green, Germán Kammerath, Alberto Kohan, Julio Mahárbiz, Aurelio Martínez, Francisco Mayorga, José Manuel Pico, Pedro Pou, Jorge Rodríguez, Carlos Ruckauf, Gerardo Sofovich, José Uriburu y Emir Yoma constituyen los casos más sonados de presunta corrupción oficial [Zommer, LN, 24-06-2001; P12, 05-09-2004, sec. País].

También los camaristas de la corte suprema de justicia, marcada por la “mayoría automática”, se enfrentaron a acusaciones que la mayoría justicialista en el congreso conseguía bloquear con facilidad. Porque la red tejida por el menemismo en torno a los poderes públicos era todavía firme y a la vez elástica: conseguía atajar todos los factores judiciales que pudieron haber desestabilizado políticamente al gobierno. Para 1996, el estado afrontaba juicios por 16.000 millones de pesos, equivalente a algo menos de la tercera parte del presupuesto nacional para ese año y equiparable a la asignación financiera para toda el área de seguridad social. Porque de los 214.407 juicios iniciados contra el estado, la mayoría correspondía a reclamos por el cobro de jubilaciones y pensiones [CL, 17-06-1996, sec. Pol.]. Para la misma época se observa que los EEUU llegaron incluso a reclamar por las pérdidas para sus empresas, acusando a la corrupción en el país, especificando el favoritismo a empresas europeas en las privatizaciones [CL, 17-06-1996, sec. Pol.]. Y ciertamente es extraño que el principal inversor en el país haya quedado excluido de todas las operaciones en este sentido.

Pero la corrupción no era sólo una cuestión de altas esferas. La debilidad de los controles públicos habilitaba que en las cadenas productivas, financieras, judiciales o comerciales persistieran innumerables formas de defraudación, cohecho, soborno y evasión. Sí a los tribunales argentinos esta cuestión se les pasó por alto, no ocurrió lo mismo con los inversores externos, que reclamaron constantemente contra la falta de transparencia en los circuitos económicos argentinos. La ausencia de garantías jurídicas y económicas combinadas hicieron temer a estos sectores que incluso grandes negocios podían malograrse por la inseguridad, de modo que otros destinos, menos rentables pero más estables ganaron este aspecto importante de la competitividad al proyecto menemista⁷². Porque en un proyecto como el seguido por el conjunto de las políticas públicas en relación con el mercado libre y la apertura económica, la previsibilidad de los factores de producción, comercio y financiación continuaban siendo

⁷² Lo cual contribuyó, además, a que las tasas de interés crediticias se mantuvieran en niveles muy elevados, tanto como capitalización financiera como por su carácter de seguro indirecto.

sustanciales en este aspecto. Por ello, la corrupción, que posiblemente había amparado algunos de los más importantes acontecimientos en la reforma del estado, terminó por corroer las bases del programa. Existe, sin embargo, una explicación sociológica a la persistencia de este comportamiento.

Ante la crisis instalada en el país desde la dictadura militar, y dada la correlación de fuerzas en la estructura económica argentina y en el espectro político, resulta claramente del análisis realizado hasta aquí que sólo un gobierno justicialista obtendría el apoyo popular necesario para gobernar sin una oposición efectiva. Al mismo tiempo, este gobierno justicialista debía renunciar a los principios tradicionales del movimiento peronista, para que fuera aceptable para los grandes agentes económicos y fuera viable así la aplicación de las reformas estructurales [Paramio, 1999b]. A su vez, para que esta renuncia fuera posible debía ejercer el dominio del ejecutivo un caudillo justicialista pragmático, rodeado de un grupo eficiente de ejecutores de unas políticas públicas socialmente regresivas. Es evidente que el menemismo cumplía todas estas condiciones que implicaban, sin embargo, una renuncia importante. Porque tal transformación y dominio sólo eran posibles en manos de unos agentes que, además de ser pragmáticos y poco dados a la nostalgia ideológica, fueran capaces de consolidar con disciplina aspectos programáticos de alto costo social. Para ello debían ser capaces de desplegar cualquier recurso discursivo o mediático para justificar casi cualquier medida concerniente a los asuntos públicos, por evidente que fuera su injusticia o falta de equidad. Pero agentes así, generados en condiciones de integración política carente de entidad ideológica, son tendencialmente mercenarios y venales, más preocupados por el interés personal o por la política cotidiana que por los efectos sociales o de largo rango de tales prácticas. Su corruptibilidad, por ende, debía ser siempre muy alta, del mismo modo que debían considerar sus cargos como cotos personales de poder más que como funciones públicas en sí. Naturalmente, y en orden descendente, sus allegados y asesores debían responder a características similares o estar, por el contrario, completamente convencidos por el programa que el gobierno se proponía desarrollar.

De este modo, se comprende que la corrupción política (o al menos la independencia ideológica de los operadores políticos respecto de sus bases sociales y referencias partidarias) no era una desviación coyuntural, sino más bien una necesidad del sistema de reestructuración, porque fue componente consustancial del cambio de régimen de acumulación. Por supuesto, en estas condiciones, “el estado” terminó por convertirse en una metáfora que universalizaba un régimen político específico, signado por la utilidad personal, el clientelismo y las afinidades cleptómanas más que por la integridad ideológica. Ningún delito cometido desde el interior de este estado debe sorprender cuando se encuentra relacionado con las políticas públicas. Porque éstas constituyen el ámbito de distribución de las partidas económicas más general, y es fácil observar que muchos de los más importantes casos de corrupción identificados se encuentran ligados a aspectos claves del plan de reestructuración –privatizaciones, contratos públicos, administración de fondos, etc.–. Porque las reformas y las oportunidades crematísticas debían aunarse para servir al régimen político y a los agentes económicos al mismo tiempo [Restrepo, 2005].

Por otra parte, una vez introducidas las reformas los mismos agentes económicos beneficiados podían pasar a exigir una mayor transparencia, para minimizar sus costos y garantizar la viabilidad de sus inversiones. Pero en buena medida eso exigía un cambio en el régimen político de difícil ejecución y, además, persistía el riesgo de que la evidencia de los procesos ilícitos desarrollados frenara o revirtiera el desenvolvimiento de las reformas. En cualquier caso,

este recambio no se produjo, porque las tensiones internas dejadas por la década menemista ya no podían resolverse simplemente con un cambio de autoridades.

b) Efectos generales de la reestructuración

b.1) El ámbito político

A regañadientes, quizá previendo la avalancha de juicios y reclamos que no tardarían en desencadenarse, el menemismo terminó por renunciar a su continuidad en el gobierno y, a partir de 1998, el país quedó a la espera de la resolución de una contienda política que debía culminar en un nuevo cambio de régimen. Sin embargo, puede decirse que, para esta fecha, su tarea como agente de la reestructuración estaba terminada. Si faltaban elementos para culminar el proyecto, como pudieran serlo la profundización de la reforma laboral o nuevos ajustes fiscales, al menos los lineamientos generales de la reforma estaban concluidos y, lo que parecía más importante, eran ya irreversibles en un clima de mediana tranquilidad social. Ningún partido que accediera al poder podría recomponer el estado tal como había sido durante el alfonsinismo y sus limitaciones en materia de políticas económicas viables estaban ya dispuestas por el mercado de bienes y servicios, que a su vez harían complicada una reconversión del aperturismo comercial. El acoso contra el menemismo se diluyó un poco al ponerse las esperanzas sociales en el cambio de régimen que llegaría a fines de 1999, dadas las perspectivas de que un nuevo proyecto comenzara a desarrollarse. Perceptiblemente, la falta de información y la situación estratégica del electorado hacían difícil la apreciación de la consolidación de los cambios introducidos en la década menemista⁷³. Pero, en todo caso, el reclamo más generalizado era contra la corrupción imperante en el régimen y las banderas de la transparencia y la investigación fueron las elegidas por la nueva Alianza partidaria que aspiraba al poder. Pero a las reformas en el estado y el mercado les acompañaron cambios importantes en la articulación de los sectores que componían el panorama de la nación, y que deben ser tenidos en cuenta para comprender el ulterior comportamiento de la sociedad argentina, en su tránsito por la etapa que se está analizando aquí.

En la estructura política se verificaron al terminar el menemismo al menos dos hechos significativos: en primer lugar, se había producido un re-acomodamiento de gran importancia en la oposición política, orientado a derribar al régimen menemista en las elecciones. Este re-acomodamiento incluyó la unión de elementos políticos muy diferentes: justicialistas disidentes, socialistas democráticos y, finalmente, el aparato del partido radical, que se asociaron en lo que conformó la “Alianza”, en agosto de 1997. Su objetivo explícito era luchar por desenmascarar la corrupción y, más difusamente, cambiar el régimen político y económico que acrecentaba continuamente el sector de los excluidos del sistema. El FrePaSo, primer componente de la Alianza, resultó ser una amalgama poco estable, aunque sólidamente anti-menemista, de ideologías diferentes que sólo se volvieron compatibles ante el enemigo común y la necesidad de enfrentar los lineamientos generales de la re-estructuración económica. A diferencia de los partidos políticos tradicionales, el FrePaSo expresó, sobre todo, la necesidad de reunir a todos los sectores en pos del objetivo común, pero sin definir nunca con exactitud sus objetivos y programas de largo alcance.

⁷³ Pierre Bourdieu ha sostenido [Reportaje en P12, 10-06-2001] que la calidad de sociólogo, al acumular mayor cantidad de información, permite tener perspectivas más completas y amplias que la de la gente en general. Si esto es cierto, se debe atenderse a que no sólo importa la cantidad de esa información sino también su calidad, mediada teóricamente, pues debe considerarse que los actores sociales rara vez pueden considerar los resultados de sus comportamientos en términos estratégicos, debido principalmente no a la falta de información puntual, sino al desconocimiento de los mecanismos sociales en los que esos comportamientos cobran significación estructural.

Por otra parte, tampoco las fuerzas políticas tradicionales encontraban vías discursivas más consistentes. En el justicialismo, los principales líderes hacían lo posible por desmarcarse del oficialismo, tal como lo habían hecho los radicales una década atrás, lo cual provocó un relativo y muy moderado retorno a las líneas populistas tradicionales. Mientras tanto, también se ponían en juego todos los elementos de poder popular y regional que todavía eran capaces de movilizar estos dirigentes: los agentes del trabajo de base, los caudillos locales y el sindicalismo que oscilaba entre el menemismo y la CTA se plegaron a estas líneas internas para relanzar las posibilidades del partido. El radicalismo, por su parte, relegado a ser la tercera fuerza política a escala nacional, continuaba plegado sobre su ala derecha, pese a las esporádicas apariciones públicas del ex-presidente Alfonsín, que consideraba a su partido como la centro-izquierda nacional. Lo cierto es que el liderato del aparato partidario era dirigido por el tecnócrata Rodolfo Terragno, y su principal figura era el que había sido el senador más joven del país: Fernando De La Rúa, hombre de ideología oscilante pero indudablemente volcado a la derecha y bien conectado con elementos tradicionales de la escena nacional. Se trata del prototipo de “político de carrera”, preocupado antes que nada por los medios de apropiación y circulación del poder político.

De la falta de estructura interna del FrePaSo y la necesidad de recuperación del radicalismo surgió precisamente esa alianza que no podía presentarse como de centro-izquierda, sino virtualmente como una coalición anti-menemista (lo cual fue su principal signo corporativo), que intentaría aprovechar el espacio dejado forzosamente por el justicialismo. El radicalismo aportaría su experiencia y su organización, mientras que el FrePaSo constituía el único frente con alguna capacidad de movilización popular. Pero, sobre todo, contaba con una dirigencia “nueva”, en algunos casos no partidaria –como Graciela Fernández Meijide–, que podía presentarse con las manos limpias de toda corrupción –por mérito o falta de oportunidad–, lo cual constituía una novedad en el panorama político argentino.

Todos los partidos tenían por delante, además, la tarea difícil de recuperar la confianza de la población en el sistema político, que se encontraba a las puertas de una considerable crisis de legitimidad. El Frente Grande lo había intentado en 1995, y la Alianza consiguió su primer éxito al poco tiempo de constituirse, ganando las elecciones legislativas de 1997. Pero en una nación donde el poder se hallaba tan concentrado y el sistema político es tan presidencialista, un éxito de estas características de ninguna manera significaba haber adquirido una operatividad plena para establecer un nuevo régimen político [VV.AA., 1992]. Tal tarea sólo podía desarrollarse desde la cúpula del gobierno, es decir, controlando totalmente el poder ejecutivo y contando, además, con una fuerza legislativa considerable y el apoyo de un número suficiente de gobernadores provinciales y dirigentes municipales. En este último aspecto, el justicialismo conservaría una gran parte de su entramado en buen estado aunque debiera ceder el control del ejecutivo lo cual, sumado al carácter destructivo que solía ejercer en la oposición, pronosticaba serias dificultades en la administración de las cosas públicas cualquiera fuera el reemplazante de Menem en la presidencia.

Porque Carlos Menem había conseguido lo que muy pocos líderes mundiales habían intentado hasta entonces: convertirse en un líder a la vez mediático y ausente de las condiciones sociales. Su carismática influencia se pudo comprobar en la fidelidad electoral que le mostraron algunos de los sectores más castigados por la reestructuración. La transformación acusada que imprimió al modo de hacer política en el país obligó a sus oponentes a imitar algunos de sus métodos, e

incluso a sostener algunas de sus afirmaciones en cuanto al éxito de su gestión. Esto se debió a que todos los candidatos a reemplazarlo sabían perfectamente que, si no ofrecían a los grandes agentes económicos algunas garantías de continuidad corrían el riesgo de heredar un país ingobernable, pues la concentración de la dirección de los mercados ponía en pocas manos la capacidad de crear una crisis financiera incontenible para cualquier gobierno nacional.

Por ello los dardos de la Alianza se concentraron en la corrupción: intentaban marcar la mayor distancia posible con el gobierno procurando al mismo tiempo seducir a esos agentes económicos con un período de mayor transparencia y previsibilidad para las inversiones. A los organismos financieros internacionales, por su parte, debía asegurárseles el cumplimiento de las obligaciones adquiridas, que no fueron puestas en duda, mientras que se debían conservar los logros del mercado libre y la apertura. En estas condiciones, era previsible que no pudiera presentarse una gran alternativa al menemismo como instaurador de un modelo social, y las promesas de equidad y reparación de los principales focos de conflicto social podían apenas flotar como herramientas discursivas. De esta manera, en última instancia, el efecto de fijación de las políticas públicas instalado por el menemismo terminó por instalarse como la naturaleza de la vida política argentina, retirándose del espacio de debate y, por ende, de cualquier reprogramación integral de la agenda y las políticas públicas.

b.2) El ámbito económico

b.2.a) El sector agropecuario

Aunque ya se ha esbozado el carácter y la profundidad de las reformas económicas, queda quizá la tarea de dar una forma global a los resultados de las mismas, que fueron acumulando sus inconvenientes a lo largo de la década menemista en una onda que terminó por consolidarse y volver efectivo el cambio estructural. Esta mutación se produjo incluso en los sectores más firmes de la economía nacional y sus efectos en la población fueron crecientes según se descende en la observación por la pirámide de ingresos.

Las grandes explotaciones agrícolas tendieron a modificar sus comportamientos de acuerdo a los requerimientos del mercado mundial, lo cual causó el efecto divergente de concentrar en grandes extensiones unos pocos cultivos y que se intentara incorporar nuevos productos a la producción nacional, intentando competir con otros productores [P12, 15-07-2003]. La concentración de la tierra permitió que unas pocas especies ocuparan crecientemente más hectáreas, mientras que la venta de terrenos a compañías internacionales motivó que enormes explotaciones se dedicaran prácticamente a la producción para un único comprador, como es el caso de la cría de ganado lanar en la Región Patagónica [v. Cuadro 25 del AE]. La ubicación en el mercado mundial de algunos productos atenuó la crisis económica en algunas regiones pero la mayoría, y entre ellas las más empobrecidas, soportaron un continuo deterioro de sus economías, de tal modo que la pobreza creció en ellas considerablemente mucho antes de que este efecto se hiciera sentir de manera similar en regiones centrales del país. El uso intensivo de maquinaria agrícola y de agroquímicos supuso que la extensión de las producciones no incorporara necesariamente más mano de obra, aunque sí comenzó a mostrar sus efectos como factor de agotamiento de algunos terrenos y el abandono de otros, que no alcanzaban la competitividad adecuada. A pesar de la gran calidad promedio de los productos y manufacturas de origen agrícola, los grandes mercados de las economías centrales continuaron

bloqueados por el proteccionismo para las exportaciones argentinas de carácter masivo, que debieron focalizar su atención en los más pobres pero muy populosos mercados del sudeste asiático.

El sector agrícola de pequeños y medianos productores comenzó a notar muy pronto las dificultades para seguir produciendo en condiciones de competitividad aceptables, pero sus reclamos fueron desoídos constantemente por el gobierno, pues estaban perfectamente escindidos de los grandes productores. Mientras tanto, la estabilidad monetaria y la orientación general de las políticas económicas licuaron tanto la necesidad como la capacidad de los grandes explotadores agropecuarios de presionar al gobierno mediante la retención de divisas. Por su parte, el régimen menemista no mostró reparo alguno a que la creciente orientación al mercado mundial mantuviera los precios locales muy por encima de los márgenes razonables de beneficio, ante la restricción de la oferta de bienes básicos de la canasta alimentaria. En este aspecto adquirió gran importancia el comportamiento de los intermediarios en materia de manufacturas origen agropecuario y de distribución de alimentos, segmentos que firmemente se fueron concentrando en manos de multinacionales de capital extranjero.

b.2.b) Industria, banca y comercio

Numerosas firmas encargadas de la distribución de bienes de consumo masivo fueron absorbidas por empresas multinacionales y esta concentración fortaleció la capacidad de negociación de estos mismos distribuidores respecto de los productores, ampliando sus márgenes de ganancia en perjuicio de la manufactura local orientada al consumo interno y de los consumidores finales, que no veían abaratare los precios. Además, estas mismas grandes distribuidoras actuaban como importadores de bienes de consumo que ocupaban el sitio de una ya improbable producción sustitutiva de estas importaciones. Y esta sustitución era inviable gracias al permanente retraso cambiario inducido por la convertibilidad y al retraso tecnológico inducido por la des-industrialización y la pobreza de la investigación en ciencia básica y aplicada. Aunque continuamente se siguió presionando por la flexibilización laboral [CL. 14-04-1996, Sec. Econ.], lo cierto es que, por una parte, el problema no era ya de costos laborales, sino de la obsolescencia de los bienes de capital disponibles y la distorsión inducida por la política económica. Ya se ha repasado cómo la distorsión de los precios de servicios esenciales para la industria se constituía en un factor que la más pronunciada baja de salarios no podría equilibrar. Pero, además, esta distorsión afectaba de manera diferencial a las grandes empresas que a las pequeñas y medianas. Para estas últimas, muchos insumos básicos (electricidad, agua, gas, etc.) en manos de las empresas privatizadas eran más caros que para las grandes empresas, asfixiando aun más sus posibilidades ya no de competir, sino simplemente de seguir existiendo y mantener los puestos de trabajo [VV.AA., 2002b]. La situación se agravó aun más, porque debe considerarse que las empresas pequeñas y medianas debían enfrentar la competencia del ingreso creciente de productos importados de bajo precio.

Ante estas condiciones, muchas empresas cerraron sus fábricas, asfixiadas por la competencia externa. En algunos casos, aunque para la mayor parte de las empresas no era posible, trasladaron sus plantas o firmas a países vecinos mejor posicionados para la producción, básicamente Brasil y Chile. Incluso grandes compañías nacionales del sector alimentario terminaron por rendirse a la presión de las transnacionales [V. Cuadros 48 y 49 del AE].

Con las empresas productivas, toda la cadena de distribución de bienes de consumo se resintió. Muchos distribuidores mayoristas cerraron sus puertas, pues cada vez eran menos los pequeños comerciantes que podían hacer frente a las grandes firmas y a la caída general del consumo al mismo tiempo. Todas estas quiebras y clausuras redundaron en la destrucción de muchos puestos de trabajo cuya reinserción era cada vez más dificultosa y en peores condiciones.

Ya en julio de 1995 se había sancionado una nueva ley de Quiebras (24.432), aplicada en la zona metropolitana, que redujo a sólo 90 días el plazo dado a las firmas endeudadas para vender los activos de una empresa y hacer frente a sus obligaciones. En caso contrario, cualquier acreedor podía efectuar una oferta y apropiarse de la empresa en cuestión [CL. 03-06-1996, Sec. Econ.]. El dispositivo se transformó en un sistema para forzar la venta de las empresas, con el objetivo último de reflotarlas, aunque en Argentina no surtió el efecto deseado, sino el de agudizar la concentración económica y barrer a sectores completos del panorama productivo nacional.

Sólo en la primera mitad de 1996, cuando la economía argentina soportaba los efectos de una fuerte recesión desatada por el crack mejicano, la justicia de la Capital Federal decretó la quiebra de 434 empresas, un 67% más en el primer cuatrimestre de ese año respecto del ciclo económico anterior [CL. 03-06-1996, Sec. Econ.]. En muchos casos, ante las dificultades para mantener en funcionamiento las empresas hasta que se revirtiera el ciclo económico negativo, los empresarios intentaban salvar la situación tomando deuda de los bancos a tasas de interés altísimas que rondaban el 16% [CL. 24-03-1996, Sec. Econ.], lo cual, ante la falta de despegue de la economía terminó por fundir las últimas resistencias de estas firmas. Mientras esto ocurría en Argentina, el presidente Menem realizaba giras por otros países en vías de desarrollo para exportar el modelo económico [CL. 06-05-1996, Sec. Pol.] y se firmaban cartas de intención con el FMI para profundizar el ajuste fiscal en las provincias, profundizar la flexibilización laboral y cumplir con los compromisos pactados [CL. 24-03-1996, Sec. Econ.].

La influencia de la apertura de la economía es sustancial en este proceso de abandono de la industria nacional, y también lo fue la capacidad especulativa del sector financiero. Ante estos problemas, el FMI, el BM y los asesores internacionales respondieron con las exigencias de una mayor y mejor reforma laboral y tributaria, pues estaban disconformes con la política seguida hasta el momento, así como temían los efectos del crecimiento poco controlado del déficit externo [Cash, 10-04-98, Sup. Econ. P12]. Para controlar las altas tasas de interés, producidas presuntamente por el subdesarrollo del sistema financiero argentino –pero que respondían al modelo de acumulación financiera–, sugirieron medidas que profundizarían la concentración del sistema financiero. Pero estas medidas resultarían, a su vez, nocivas para las pequeñas y medianas empresas, que no conseguían despegar ni siquiera con la reactivación de la economía en los años subsiguientes, antes del gran período recesivo que se iniciaría en 1999. La destrucción de empleos no cesaría tampoco en el período 1998-2001.

Pero la reactivación de la economía sirvió de poco para la recuperación de la industria nacional, pues persistió la sensación de crisis como factor de la falta de inversión suficiente. La pelea por las políticas públicas alcanzó ante la crisis incluso a los sindicatos patronales más importantes del panorama nacional, agrupados en lo que se conoció como el “Grupo de los Ocho”, que reunía a los integrantes de la Unión Industrial Argentina con la Cámara Argentina de Comercio [Cash, 10-04-98, Sup. Econ. P12]. Pero se trataba de una discusión sin capacidad de presión sobre las líneas de acción trazadas desde el gobierno, que si favorecían a los importadores lo

hacían sólo porque la apertura comercial coincidía con las exigencias de los grandes agro-exportadores y los agentes económicos internacionales.

El impacto de la apertura comercial sobre la industria resultó particularmente notable en la producción de bienes de capital, lo cual constituye un elemento más alarmante para las posibilidades de desarrollo futuro de la economía. De esta manera: *“la profundidad, la rapidez y las formas que adoptó la política de liberalización comercial de bienes de capital afectó muy negativamente a la producción doméstica de los mismos. Ello, cabe recordarlo, es especialmente negativo en términos de la capacidad de desarrollo del conjunto de la economía: cuanto más desarrollada es una economía mayor es la participación de los bienes de capital en el producto y en las exportaciones; cuanto más acelerado es dicho desarrollo, más acelerado es el crecimiento de dichas participaciones. Finalmente, las ramas de bienes de capital son las más importantes tanto en términos de la articulación del tejido productivo como de introducción de progreso técnico, así como las más intensivas en profesionales y técnicos. En palabras de Fernando Fajnzylber, los bienes de capital están en el centro de los núcleos endógenos de dinamización tecnológica”* [Notcheff y Güell, 2004: 18]. Al mismo tiempo, se destaca que los sectores más afectados son los mayores generadores de empleo, por lo que su destrucción acumula efectos recesivos de corto, mediano y largo plazo. Con todo, los mayores efectos en todas las ramas industriales y comerciales afectadas quedarían una vez más algo más allá del término del menemismo, pues el recambio de régimen político sería el catalizador de una nueva caída en los principales indicadores de producción nacional y empleo.

b.2.c) El mercado de trabajo

Todas estas condiciones no podían dejar de afectar profundamente a la estructura del mercado de trabajo. Todas las empresas, grandes o pequeñas y medianas, pugnaban en la dirección de una mayor flexibilización laboral. Pero las razones eran bien distintas. Porque mientras las grandes empresas perseguían extender sus márgenes de ganancias, una buena parte de las pequeñas y medianas buscaban los medios para evitar la quiebra.

Ahora bien, el contenido material de la flexibilización incluía varios reclamos de diferente tipo, destinados casi en su totalidad a adecuar el trabajo de los empleados a las necesidades de la empresa en un mercado variable y poco consistente. En primer lugar, en el aspecto salarial, la reestructuración económica había llevado a la descentralización amplia de los convenios, lo cual acrecentaba la fuerza de los empleadores y mermaba la de los sindicatos [v. Cuadros 44 al 46 del AE]. Los tomadores de trabajo podían conseguir reducciones considerables en los salarios, en función de la escasez del mismo en el mercado. En otras palabras, el desempleo creciente convirtió a los salarios en una variable decreciente. Pero, además, las grandes empresas persiguieron la posibilidad de ligar los salarios a la productividad, de modo que pudiera disminuirse la masa de los mismos en períodos de retracción sectorial, por ejemplo, ante el estrangulamiento de un mercado externo. El fraccionamiento arbitrario de las vacaciones quedaba también ligado a la demanda. También la calidad del trabajo quedó afectada: se flexibilizaron horarios y se fijó la polivalencia de las tareas, disminuyendo puestos de trabajo y tiempos muertos en la producción [Coriat, 1991]. En estas transformaciones fueron pioneras las grandes compañías, en especial las automotrices [CL. 14-04-1996, Sec. Econ.]. Aumentó considerablemente la proporción de trabajo inestable o de corta duración, es decir que, desde la perspectiva de las empresas, creció la terciarización del empleo y, con ella, el porcentaje de trabajadores autónomos ligados a las empresas. Junto con estos trabajadores, que cotizaban por

cuenta propia y asumían sus propios riesgos, las empresas persiguieron también la reducción neta de las indemnizaciones por despido y el crecimiento de los contratos limitados, de corta duración o las pasantías, reuniéndose en el conjunto de lo que se conoció como contratos-basura.

Ante la crisis, incluso muchos pequeños empresarios pasaron a convertirse en trabajadores autónomos, invirtiendo los restos de sus ahorros o el resultado de la liquidación parcial de sus empresas en pequeños emprendimientos que no generaban más puestos de trabajo que los que ellos mismos ocupaban. La relación entre los gastos de primera instalación [Mandel, 1974] y los beneficios que podían esperarse de estos nuevos emprendimientos no permitía otra cosa, y en cualquier caso se trató de estrategias defensivas, para amortiguar la caída social representada por la pérdida de unidades productivas.

En medio del caos de la crisis instalada con un crecimiento insuficiente para cubrir los costos sociales de la reestructuración, o el simple estancamiento, un único cómputo servía ya para establecer el estado de la economía –que según el régimen menemista era poco menos que excelente– desde el punto de vista del mercado de trabajo: la desocupación. Ésta creció a niveles alarmantes y en unas condiciones agravadas por la enorme incapacidad del estado para operar sobre esta variable y estimular la creación de empleos, al margen de la sostenida abulia del ejecutivo en este sentido.

Las ondas de mayo y octubre, meses en los que el INDEC desarrollaba la encuesta permanente de hogares (EPH), eran seguidas con atención, pues mostraban el estado del empleo en cada semestre y permitían un cierto seguimiento de su comportamiento. La salida de la hiperinflación había sido acompañada por un porcentaje de la población económicamente activa (PEA) de desempleados que rondaba el 9%, valor bastante elevado por encima de los niveles históricos. Sin embargo, se trató de un ascenso claramente ocasionado por la inestabilidad inflacionaria, porque ya en octubre de 1990 el cómputo de la EPH fue de un 6,3% de la PEA, con una subocupación que rondaba el 9% (no se discriminaba todavía entre subocupación demandante y no demandante, como se haría a partir de octubre de 1993). Sin embargo, esta recuperación del empleo comenzaría a resentirse inmediatamente después de que fuera implementado el Plan de Convertibilidad. En 1992, el desempleo trepó al 7% y al año siguiente ya superaba el peor registro de la hiperinflación, rozando en mayo el 10%, con casi un 9% de desocupados. Al menos una sexta parte de la PEA tenía ya, por lo tanto, alguna imposibilidad para trabajar todo lo que requería para cubrir sus expectativas. Los dos años siguientes fueron todavía peores para el empleo, lo cual significa que el deterioro del mercado laboral se anticipó al “Efecto Tequila”, acusado constantemente por el gobierno de ser el causante del enfriamiento de los beneficios del plan económico. Con el shock externo a las puertas, la primera medición de 1995 denotó un salto tremendo en la desocupación, siendo un tercio más alta que la del año 1994 y alcanzando al 18,4% de la PEA, que mostraba un 7% y un 4.3% de desocupación demandante y no demandante respectivamente. A partir de ese pico, el resto de la década menemista mostró un mejoramiento de esas cifras, aunque la desocupación se mantuvo muy alta, al igual que la desocupación. En todo momento era al menos 1 de cada 5 integrantes de la PEA⁷⁴ quienes tenían problemas de trabajo. Pero las mediciones pueden

⁷⁴ La población económicamente activa (PEA) es un parámetro altamente significativo no sólo porque al desagregarse en poblaciones mensurables (Tasa de actividad, ocupación, desocupación, etc.) alcanza con cierta facilidad al sedimento empírico observable, sino también porque se vincula en forma transparente con los elementos cualitativos de las actividades económicas desarrolladas.

haberse quedado cortas: la escasez de demanda laboral produjo el efecto de abandono en la búsqueda de empleo. Como la medición del desempleo sólo consideraba como desempleados a aquellos que hubieran buscado empleo durante la semana anterior a la encuesta, las cifras pueden empeorar. En cualquier caso, las cifras oficiales bastan para mostrar una tendencia clara: aunque la tasa de actividad de la década del '90 era un 10% superior a la del '80 de promedio, el desempleo se había duplicado. Incluso durante la dictadura los niveles de ocupación se habían mantenido muy por debajo, aunque las mediciones de la época son menos fiables. Con todo, también en el mercado de trabajo el fin de la década menemista marcaría el despegue definitivo de la crisis. Con todo, durante el último año de su gestión se comprobó un desempleo que superó el 14% de promedio, y un desempleo demandante que superó el 9%. Al cabo de más de un lustro, buena parte de la desocupación había pasado a ser estructural: los desocupados no sólo no conseguían empleo por el exceso de oferta y la escasez de demanda, tampoco existían ya en el parque industrial argentino muchas de las especialidades para las que se habían formado [Tort, 2001]. Si se observan las tasas de desempleo por aglomerado urbano de la segunda mitad de la década, aun omitiendo el salto tremendo de 1994 se observa que los principales centros industriales del país resultaron más afectados por la destrucción de empleos que las zonas menos industrializadas, aunque estas siguieron manteniendo siempre tasas de pobreza e indigencia mucho mayores [INDEC; v. Cuadro 3 del AE].

b.3) El ámbito social

b.3.a) Cambios en la estructura social

El fenómeno social más importante que puede registrarse en este período es la creciente polarización de la sociedad, pues se verifica un distanciamiento creciente entre el ingreso de los sectores más elevados de la pirámide social y el de los bajos y medianos. Ello significó no sólo un descenso cuantitativo en la proporción nacional de los sectores medios, sino también un marcado descenso cualitativo en las condiciones de vida de los sectores medio-bajos, bajos y excluidos, agravado por un decaimiento sostenido de las perspectivas futuras de estos sectores. Las condiciones impuestas por la reforma estructural no sólo empujaron coyunturalmente a amplios contingentes de argentinos e inmigrantes instalados⁷⁵ en el país por debajo de la línea de pobreza, e incluso de indigencia, sino que fijaron las posiciones sociales de tal modo que cada vez fue siendo más difícil recuperar la calidad de vida perdida en cada momento de crisis.

No obstante, este proceso no recorrió en forma pareja la geografía nacional. En esta perspectiva también se produjo una polarización, pues los efectos de la reestructuración se hicieron sentir con más fuerza y de manera más extendida en las regiones más pobres del país, el Noreste, el Noroeste y Cuyo, antes que en la región pampeana. En este sentido, la observación de los datos disponibles en cuanto a la proporción de la población situada bajo la línea de pobreza es algo engañosa, pues no registra la proporción de la población que, de estar mejor situada, fue acercándose paulatinamente a esta línea sin cruzar el umbral. Dicho de otra forma, la evolución de la pobreza en la década menemista, medida en igualdad de condiciones, no registra el desgaste progresivo de las clases medias. Sin embargo, la polarización del ingreso a la salida de la década es sumamente instructiva al respecto, pues ya a partir del año 2001 se registra que para el aglomerado urbano de Gran Bs. As., el mayor del país con diferencia, el 20% de la

⁷⁵ Un efecto considerable de esta circunstancia fue la importante tasa de retorno de esta población inmigrante a sus países de origen, debilitando estructuralmente a la PEA.

población con mayores ingresos acumula más del 52% del total de los mismos, mientras que el 20% de menores ingresos apenas supera el 4% [INDEC]. Sí este fue el comportamiento de la distribución en una región que, pese al aumento explosivo de la desocupación, no experimentó a lo largo de la década menemista un comportamiento análogo de la pobreza y la indigencia, puede suponerse una tendencia aun más pronunciada, al menos en los aspectos cualitativos de la calidad de vida, en las regiones en las que el punto de partida de las condiciones de vida era considerablemente más bajo, y en donde las economías locales sufrieron todavía más los efectos del abandono del desarrollo endógeno.

La polarización indujo una progresiva escisión social de tipo cualitativo muy significativa. Los sectores privilegiados, más despegados ya de las clases medias, se apropiaron de los circuitos privados de asistencia médica, educación, vivienda, justicia y seguridad, mientras que el creciente segmento de los desfavorecidos por las reformas se refugió en un sector público mucho más débil. Es decir que, mientras crecía la demanda de servicios y bienes esenciales sobre el sector público, éste contaba con menos recursos para proveerlos. Más niños con más necesidades, por ejemplo, encontraban menos asistencia por parte de docentes más empobrecidos; más enfermos con menos ingresos, por su parte, encontraban menos atención por parte de profesionales que contaban con menos elementos de trabajo. No se trató, por lo tanto, sólo de una cuestión de acceso y disfrute a bienes y servicios. Se trató también de una reducción de la oferta de los mismos ante la des-financiación de los circuitos de oferta anteriormente sostenidos por el sector público. Por ello no alcanza sólo con verificar la existencia de determinados bienes en los hogares, como lo registra la EPH, sino que debe considerarse el entorno cotidiano de las personas sometidas a las nuevas condiciones de vida impuestas por la reestructuración.

b.3.b) Deterioro de las condiciones de vida

b.3.b.1) Aspectos materiales

El acceso a bienes y servicios se deterioró entonces, para la mayor parte de la población, en cantidad y en calidad. La apertura comercial, que contribuyó tan marcadamente a la destrucción de empleos e infraestructura, paradójicamente ayudó también a contener la caída de las condiciones de vida, pues el ingreso de bienes de bajo costo y, en general, de baja calidad, produjo una posibilidad de reemplazo de los bienes de consumo que se hubiera restringido todavía más de mantenerse los altos precios de mercado de los productos nacionales sustitutivos. Pero esta amortiguación implicaba, de todas formas, un deterioro sostenido de la calidad media de los bienes consumidos. Por otra parte, los bienes no transables de fabricación nacional mantuvieron su costo relativo o lo aumentaron, de modo que se distanció la posibilidad de su consumo respecto del poder adquisitivo de la mayor parte de los salarios. El acceso a la vivienda, a automóviles de primera mano y a otros bienes de alto precio relativo se fue restringiendo, llegando a comprender una parte importante de la crisis de consumo posterior. Por otra parte, el endeudamiento de muchas familias respecto de estos bienes supuso el abandono de otros consumos, en las áreas que no eran de primera necesidad o que podían ser reemplazadas por los remanentes de la cobertura pública, como el ocio o el acceso a cobertura médica o educación privada.

La crisis afectó a toda la cadena de intercambios, mermando sustancialmente el ingreso promedio de las clases medias y volcándolas a buscar estrategias para mantener el nivel pasado de consumo. Ello implicaba un mayor esfuerzo cotidiano, en la forma de sobre-empleo horario o pluriempleo, degradando sustancialmente la calidad de vida, tanto si se conseguía recomponer las economías familiares como si no se hacía. La tasa de actividad experimentó un crecimiento moderado, pues cada vez más miembros de la familia debían buscar empleos para sostener el consumo de cada hogar.

b.3.b.2) Aspectos psicológicos y fisiológicos

El desgaste laboral y la extensión de la intensidad y duración de las jornadas laborales trajeron aparejados daños psicofísicos de importancia creciente. El estrés y el agotamiento extremo se fueron convirtiendo en causas “silenciosas” de morbilidad, mientras que el carácter autónomo de muchas de las estrategias laborales de supervivencia mantenía lejos de las autoridades y los tomadores de trabajo la responsabilidad por los efectos nocivos de estos comportamientos. Al mismo tiempo que crecía en duración, la labor cotidiana de quienes conseguían mantener el nivel de ingresos pretérito entre las clases medias se empobrecía y causaba daños mayores. Por otra parte, carecer de estos trabajos implicaba también que se viera amenazada la capacidad de mantener estándares de vida que habían sido habituales en el país para amplios sectores de la población. El estado de tensión individual, inducido por la crisis, se reflejaba igualmente en el aumento de la conflictividad social de bajo espectro, es decir, aquella que resulta de la agregación de los pequeños conflictos cotidianos que no tienen reflejo en la estructura política y jurídica, sino que se disuelven en el malestar habitual de la población. También el aumento continuo de la inseguridad y el temor a los actos de violencia contribuyeron a incrementar el desasosiego de la gente. La crisis dejaba así pocos espacios para el bienestar personal, al mismo tiempo que restringía los consumos destinados a su realización [Marx, 1989].

Los efectos de esta situación se imprimieron en el aumento de condiciones mórbidas extendidas. La irritabilidad, la ansiedad, la angustia y la depresión se transformaron en endemias opacas, pues la asistencia sanitaria era en este sentido cara en el sector privado y muy reducida en el público. Al mismo tiempo, el consumo de medicinas se alteró en función de sus altos precios, estimulando ya el abandono de tratamientos iniciados o la auto-medicación, de efectos reconocidamente perniciosos [CTA, 2003d].

b.3.b.3) Aspectos institucionales

La persecución de la salvación individual o familiar indujo un deterioro de las posibilidades y estrategias colectivas de resistencia, y en este sentido tuvo un deplorable efecto en la socialización de amplios sectores. Actividades que hubieran proporcionado puntos de encuentro, de reunión, de diálogo o de contención individual no podían mantenerse con la misma facilidad, produciendo una sensación de aislamiento en el marco de una problemática que se reconocía general, pero que no por ello permitía la apertura de vías políticas de solución.

Muchas de las respuestas que tradicionalmente se habían estructurado para momentos de graves dificultades no alcanzaban a cubrir la avalancha de casos a los que se debiera haber tratado. Los vínculos comunitarios, religiosos y de todo tipo se volvían insuficientes ante el

cúmulo de necesitados. De hecho, los problemas de las propias instituciones absorbían buena parte de las fuerzas de sus integrantes, abrogando su conversión en marcos de resistencia efectivos.

Las instituciones de orden público también sufrieron este proceso, especialmente aquellas especialmente diseñadas para la socialización: escuelas, colegios, universidades, centros cívicos y asociaciones culturales, por ejemplo, se enfrentaban a condiciones tales que no sólo resultaba difícil actuar sobre los casos límite que se les presentaban, sino que difícilmente podían solventar sus propias tensiones internas, dado que sus integrantes soportaban las mismas tensiones generales que los asistentes y sus familias. Un caso análogo se dio en los hospitales y salas de atención públicas. Así, el deterioro institucional causó nuevos trastornos y limitaciones en la capacidad social de contener la crisis.

b.3.c) Deterioro de las expectativas de desarrollo

Finalmente, se encuentra entre los efectos sociales más significativos un marcado deterioro de las expectativas de desarrollo, tanto en la esfera individual como en la colectiva. La pesadumbre generalizada comenzó a afectar no sólo a los jefes y jefas de los hogares, sino también a quienes dependían de ellos. Aunque en la conciencia de muchos persistía la memoria de numerosas crisis económicas e institucionales, los efectos de la reestructuración durante los últimos años del menemismo dejaron la impronta permanente de que los cambios o eran irreversibles, o sólo derivarían en una situación mejor luego de un largo período de tiempo. Lógicamente, ante esta debilidad de las expectativas la juventud era particularmente vulnerable, así como la niñez era especialmente sensible a la pobreza creciente y sus consecuencias. Agregado este sentimiento generalizado de falta de posibilidades a la declinación de la educación pública, que en las regiones más desfavorecidas apenas si actuaba todavía como un mecanismo de defensa ante la desnutrición, se comprende que los efectos sociales a mediano plazo excedían largamente las condiciones de una simple crisis económica pasajera. Junto con la conversión del desempleo en una cuestión mayoritariamente estructural, también las posibilidades de desarrollo se contrajeron de manera perceptible y continuada.

Con todo, como se ha advertido ya en numerosas oportunidades, los efectos negativos sobre la población no habían hecho más que anunciarse, porque la crisis de gran calado que se concretó luego del fin de la década menemista habría de romper todos los parámetros registrados hasta el momento en materia de degradación de las condiciones de vida, las expectativas y las posibilidades objetivas de desarrollo de la mayor parte de la población argentina.

Capítulo VIII

De la Esperanza al Terror: condiciones sociales y políticas hasta el derrumbe del gobierno de la Alianza

- a) Condiciones de una ruptura institucional anunciada: *a.1) Los parámetros políticos e institucionales; a.2) Los parámetros económicos [a.2.a) Las medidas económicas, a.2.b) El contexto de una nueva crisis de la deuda]; a.3) Los parámetros sociales [a.3.a) Enumeración y clasificación de los parámetros sociales principales, a.3.b) La movilización como factor de inestabilidad terminal, a.3.c) Causas y consecuencias de la alianza de clases].*
- b) De la afirmación a la crisis del régimen de acumulación: *b.1) La insistencia en el modelo neoliberal, b.2) Elementos de cambio y de continuidad del modelo ante la crisis institucional [b.2.a) Características del modelo implementado, b.2.b) Aspectos insostenibles del modelo ante la crisis]; b.3) La cuestión social.*

a) Condiciones de una ruptura institucional anunciada

a.1) Los parámetros políticos e institucionales

“Presidente de la Nación Argentina. Buenos Aires, 20 de diciembre de 2001. S/D. Al señor presidente provisional del Honorable senado de la nación, ing. Ramón Puerta: Me dirijo a usted para presentar mi renuncia como presidente de la nación. Mi mensaje de hoy para asegurar la gobernabilidad y constituir un gobierno de unidad nacional ha sido rechazado por líderes parlamentarios. Confío que mi decisión contribuirá a la paz social y a la continuidad institucional de la república. Pido por eso al honorable congreso que tenga a bien aceptarla. Lo saludo con mi más alta consideración y estima y pido a Dios por la ventura de mi patria. De La Rúa”.

Así, con este escueto mensaje, concluía la experiencia institucional que desde diciembre de 1999 había prometido alterar pero habría luego de profundizar la experiencia de la década menemista. Diez días después de cumplido el segundo año de su gobierno, el radical Fernando De La Rúa resignaba un cargo que había perseguido durante una larga experiencia política y para el cual había trabado una alianza forzada con elementos que no sólo no coincidían en sus principios ideológicos personales, más allá de algunas avenencias partidarias, sino que representaban en alguna medida su antítesis política. La Alianza se había formado como la única opción política capaz de frenar al menemismo o al justicialismo y dar un reemplazo de fondo a las actividades del estado y la orientación de las políticas públicas. Para ello se postuló una candidatura de unidad a las elecciones de 1999, que un poco irreflexivamente intentó solventar las evidentes desavenencias ideológicas y políticas sobre la marcha. El peso institucional del partido radical terminó por imponer a los políticos de carrera sobre los candidatos independientes, y la fórmula que se enfrentó al justicialismo estuvo conformada por el propio De La Rúa y Carlos “Chacho” Álvarez. Con la Alianza parecieron reunirse la experiencia partidaria y la fuerza renovadora capaces de retirar el poder político de las manos de un régimen desgastado y acosado por numerosos escándalos de corrupción, y que había dejado al país sumergido en una crisis social profunda y sin salidas evidentes. Ya habían quedado lejos los años del miedo a la inflación descontrolada. El último año de gestión menemista mostró, por el contrario, un sesgo comprobado a la deflación, lo cual implica uno de los peores indicadores posibles para una economía que formalmente perseguía altas tasas de crecimiento y que adolecía de una crisis financiera de grandes dimensiones, pese a los intentos de reformar la estructura bancaria alabados por los organismos financieros internacionales [Jones, 2000].

Finalmente, luego de una campaña basada en la promesa de transparencia institucional (frente a la idea consolidada de la corrupción extendida en la administración saliente) y de cambios con orientación social, la Alianza triunfó en las elecciones. Pero apenas se produjo el recambio de régimen se verificó lo que los observadores más escépticos esperaban. Porque no sólo salieron a la luz las contradicciones internas de la agrupación y su debilidad intrínseca respecto de un régimen consolidado como el menemista y un movimiento político de alcance nacional como el justicialismo, sino que la acción de gobierno se ocupó muy poco de las posibilidades, aunque fueran escasas, de solventar los problemas sociales más urgentes legados por el menemismo, y que no eran en modo alguno sucesos secretos de difícil observación, sino que se trataba de una amplia red de dificultades que atravesaba la población en su existencia cotidiana. La desocupación, la pobreza, la inseguridad y la miseria se hallaban plenamente instaladas en la

conciencia social de la mayor parte de los sectores de la sociedad, mientras que sólo los sectores privilegiados por las políticas menemistas, especialmente en el sector externo, continuaban contemplando con satisfacción los presuntos “avances” producidos en la estructura social y productiva argentina. Incluso la parte menos favorecida del capitalismo nacional, conformado principalmente por industriales y entidades bancarias, tenía urgentes reclamos que plantear al estado. Porque la crisis económica, lejos de ser solamente un problema para los sectores desfavorecidos y poco competitivos de la población, tenía ya connotaciones estructurales apreciadas por estos sectores. No se trataba de un riesgo futuro que pudiera administrarse [Beck, 1998], sino de un peligro palpable frente al que se debía actuar.

Pero desde los sectores de poder, considerados en su conjunto, al gobierno se le reclamaba que cumpliera, sí, con sus promesas de transparencia y honestidad pero, sobre todo, se le exigía que no intentara retroceder, mediante un cambio de orientación de las políticas públicas, en la evolución de la economía argentina hacia las condiciones de un mercado sin distorsiones. Los organismos financieros internacionales, por ejemplo, se hallaban dispuestos a aceptar la crítica acerca de sus recetas reiterativas de ajuste fiscal y apertura económica, pero no estaban dispuestos a que no se aplicaran, utilizando para ello una evaluación de la situación del país que condicionaba el ingreso de capitales. Esto implicaba mantener las condiciones de apertura comercial y abstención del estado en materia económica y social, pues al ajuste parecía faltarle todavía algo de profundidad, y también avanzar en aquellos aspectos en los que el menemismo no había terminado de satisfacer sus demandas. En particular, la reforma laboral en pos de una extrema flexibilización estaba en alguna medida pendiente y es un aspecto al cual, por su importancia política posterior, no debe faltarle atención.

La tensión en cuanto a los lineamientos generales de la política económica se resolvió rápidamente en contra de las expectativas de muchos de los votantes de la Alianza, que vieron muy pronto a “su” gobierno responder a los mismos elementos que su antecesor, mientras que el sector “progresista” de la agrupación quedaba relegado a la investigación de los casos de corrupción durante el menemismo y al manejo de cuestiones que, sin ser poco importantes en sí mismas, como la administración de las relaciones entre el gobierno y la justicia, eran secundarias respecto de posibles cambios de fondo en la orientación de las políticas públicas. De hecho, la asignación de la cartera económica a José Luis Machinea denunció claramente la intención oficial de mantener la línea seguida hasta el momento. Muy rápidamente se produjo una degradación en la composición del gobierno y una sucesión de enfrentamientos por el curso seguido tanto en el aspecto económico como en el talante institucional del propio presidente. Al mismo tiempo, la ausencia de un cambio de rumbo, siquiera de orden simbólico, sumada a la percepción generalizada de los conflictos internos y la presión discursiva de la derecha, por una parte, comandada por el presidente saliente Menem, que acusaba al gobierno de desarticular y amenazar la gran construcción edificada a lo largo de la década anterior; por otra parte por el justicialismo, que con la conducción de Duhalde intentaba retomar el discurso populista y, por último, de los sindicatos, principales afectados por las reformas previstas por el nuevo gobierno, terminó por mermar rápidamente la confianza popular en el nuevo ejecutivo, y el retorno de la protesta social extendida, como reacción a la sensación de “*explotación económica, opresión política y pobreza*” [Lievesley, 1999: 196] no se hizo esperar. No se trató tan sólo de un fenómeno de impaciencia ante la crisis persistente, sino que el gobierno comenzó por aplicar medidas claramente alineadas con el ajuste y la descomposición de los salarios que ya eran bien conocidas por la población, enfriando además una economía que llevaba ya varios semestres en recesión, que mostraba una reducción drástica de los niveles de consumo interno, frenando

toda la cadena productiva y comercial, y que estaba ya expuesta a la cesación de pagos de la deuda y el correspondiente castigo en el ámbito económico internacional [Cavallo, 2002]. Tal muestra de continuismo, proviniendo de un régimen que pretendió presentarse como la antítesis del menemismo, causó una lógica indignación generalizada y terminó por agudizar la crisis de legitimación del sistema político en su conjunto. La corte suprema de la “mayoría automática” y los jueces del menemismo continuaron sin acelerar los juicios contra la corrupción pasada, mientras que nacían sospechas acerca de las prácticas del nuevo gobierno en algunos puestos claves, donde el presidente colocó a familiares y amigos personales. El caso más resonante al respecto, que se detalla como ejemplo, cobró una inesperada y extendida dimensión institucional. De La Rúa nombró director de los Servicios de Inteligencia del Estado (SIDE) a Fernando de Santibáñez, un amigo personal del todo ajeno al manejo de un servicio de esta naturaleza. Según acusaciones públicas, que determinaron procesos judiciales, a través de los SIDE se desarrolló una tarea destinada a promover la aprobación de una controvertida ley de reforma laboral (ley 25.250), que siguió en vigor pese a hacerse públicos estos hechos, que sostenía un marcado corte flexibilizador [CL. 16-12-2003]. El medio presuntamente utilizado para esta aprobación fue el soborno de representantes parlamentarios (justicialistas y radicales) mediante la desviación de fondos reservados. Al margen de que judicialmente no se hayan probado los hechos, el escándalo resultante tuvo una consecuencia política palpable, pues contribuyó notablemente a la renuncia del vicepresidente Álvarez, lo que significaba una virtual descomposición política de la Alianza. En julio de 2004 la cámara federal retrotrajo la causa por deficiencias procesales [P12, 14-07-2004].

Mientras que los “independientes” de la Alianza habían perdido gran parte de su peso político inmediatamente después de realizarse las internas para definir al candidato presidencial, De La Rúa y Álvarez no consiguieron nunca acercar sus posiciones instalando una dura lucha interna que terminó con la renuncia del vicepresidente, que dejó todo remanente del poder en manos de un presidente debilitado, ya que no contaba con el beneplácito de ningún sector político ni social de importancia. Ante este aislamiento y el alud de críticas por la total ausencia de coherencia con las promesas electorales⁷⁶ y la profundización de la crisis económica y social el gobierno intentó seguir también la fórmula menemista para enfrentar los grandes conflictos sociales, pero las condiciones ya no permitían tal estrategia. La Alianza había prometido tomar en sus manos la solución de los problemas nacionales que eran percibidos por la población. Pero apenas habían transcurrido nueve meses de su gobierno cuando la fórmula política se quebró definitivamente. Carlos Álvarez renunció a la vicepresidencia y abandonó la vida política dejando el poder formal en manos de un radical cuyo partido era ya una minoría política, que apenas controlaba restos de su antiguo imperio en algunas de las provincias más pobres del país, abusando de un clientelismo periférico e incapaz de penetrar en las nuevas condiciones nacionales.

Esta caída final de la Alianza no era imprevisible, debido fundamentalmente al grado de sus contradicciones ideológicas internas. Pero el presidente De La Rúa no pudo consolidar su liderazgo, ni siquiera entre los representantes parlamentarios de su propio partido. Uno de los motivos principales de este fracaso fue probablemente que la confianza limitada que sus votantes le habían otorgado estaba avalada principalmente por la trayectoria anti-menemista del FrePaSo y sus independientes. Otro factor influyente al respecto fue el nulo respeto

⁷⁶ La tremenda distancia práctica entre los discursos previos a la elección y las prácticas gubernativas es tal que no parece haber lugar para alegar “razones de estado” [Fernández García, 1997], sino que existió tan sólo una mera estrategia política de propaganda engañosa para alcanzar el control del aparato del estado.

mostrado por la promesa de una revolución moral en las estructuras del estado, acabando con la corrupción y la arbitrariedad.

Con el fracaso de la Alianza y la debilidad del partido Radical, cuya imagen no se recuperó ni siquiera con el acceso al poder de un hombre de larga trayectoria en el mismo, el gobierno se quedó sin ningún apoyo social de importancia. Era un “gobierno del pueblo” sin ningún apoyo popular. Dado que no se intentó ejercitar políticas sociales destinadas a paliar los efectos de la crisis, toda su acción debió restringirse a las instituciones públicas, mientras que el justicialismo en la oposición contaba aun con grandes organizaciones de base que respondían a alguno de sus referentes más importantes, de los cuales el más destacado era el bonaerense Eduardo Duhalde, quien resultó senador electo y que había sido gobernador de la mayor provincia argentina y ex vicepresidente de Menem. Aunque el justicialismo no desarrolló una política parlamentaria y preelectoralista tan agresiva como durante el mandato de Alfonsín, le bastó tan sólo con no apoyar al gobierno para que este fuera cediendo su propio poder, ante la incapacidad de frenar la crisis económica y contener la crisis social, y convertirse nuevamente en el único conglomerado político capaz de posicionarse para ocupar la dirección del estado.

Las contradicciones discursivo-prácticas del gobierno, que no contaba con la pantalla de la hiperinflación ni supo imponer sus decisiones por medio de una seria campaña de propaganda o políticas sociales de contención, llevaron a que sus medidas de ajuste, algunas de ellas de muy dudosa constitucionalidad, fueran interpretadas no como una necesidad económica, sino como una agresión hacia los sectores afectados. El recrudecimiento de las condiciones de ajuste estructural, que tenía tanto un efecto económico recesivo como un empeoramiento de las condiciones de vida de la población, parecía tener el objetivo principal de congraciarse al gobierno con los sectores que habían apoyado impetuosamente el estilo menemista. Sin embargo, no sólo no era fácil convencer a estos sectores luego de haber constituido una alianza política destinada declaradamente a terminar con esa forma de ejercer el poder político sino que, además, resultaba imposible sostener los mismos valores ante una crisis instalada. El gobierno de De La Rúa tenía poco que ofrecer en materia de oportunidades pues, desde la perspectiva de los operadores internacionales y de los principales agentes económicos locales, la capacidad de su gobierno de generar grandes oportunidades de negocios era limitada, ya que el ajuste tomaba en sus manos un cariz defensivo más que transformador. Ello motivó que el gobierno impusiera medidas extremadamente duras y reformas todavía más profundas que las propuestas por el menemismo. En mayo del 2000, el mes siguiente a la aprobación de la controvertida ley de reforma laboral y con Álvarez todavía en la vicepresidencia, se aplicó un brusco recorte a los salarios del sector público superiores a los 1000 pesos, una medida que afectaba tanto la intangibilidad de los salarios como la credibilidad social del gobierno, que aparecía ante la opinión pública como dispuesto a todo con tal de ganar el favor de los organismos internacionales ante la amenaza ya cierta de entrar en cesación de pagos de la deuda [Caubet; 2001].

a.2) Los parámetros económicos

a.2.a) Las medidas económicas

Probablemente hayan sido estas medidas uno de los principales puntos de ruptura en materia de legitimidad percibida del gobierno, pues ante ellas la reacción social fue consistente en su rechazo y malestar continuado. Sin embargo, estuvo muy lejos de ser la única medida que concordaba con el programa de profundización del proyecto neoliberal. Aunque el recorte salarial fue criticado incluso por representantes de la derecha económica, al igual que el aumento de la presión fiscal y algunos aspectos de la política impositiva [Ámbito Financiero, 22-11-2000], los grandes lineamientos generales de su proyecto, especialmente luego de la quiebra de la alianza, fueron bien vistos y evaluados de manera positiva, aunque ello estuvo lejos de asegurar la recuperación de la confianza internacional, de cuya inyección monetaria dependía a mediano plazo la estabilidad de la economía en su aspecto internacional, ya que en los aspectos internos la degradación de las condiciones laborales y productivas era profunda y evidente. Así, aunque los proyectos de reforma del trabajo, del sistema previsional y de las obras sociales pretendían una desregulación más profunda que durante la década menemista, su impacto político no fue suficiente para inaugurar una nueva etapa de apoyo externo, mientras que en el plano interno no hicieron más que exasperar a todos los sectores afectados. Por otro lado, el gobierno se encontraba totalmente condicionado por su búsqueda de equilibrar las cuentas públicas de tal modo que pudiera producirse en medio de una profunda recesión con connotaciones estructurales un superávit fiscal capaz de hacer frente a las crecientes obligaciones externas. Este condicionamiento obligaba, a su vez a renunciar a cualquier posibilidad de encarar “políticas activas” destinadas a paliar las urgentes necesidades de una sociedad que experimentaba una tendencia marcada a la polarización social, ensanchando la base de pobreza de su pirámide, mientras que las condiciones de vida de los sectores más desfavorecidos empeoraban hasta tal punto que, según los informes de expertos del BM, el hambre llegaría, en los peores momentos de la crisis, a afectar a un amplio sector de hogares (cerca de 250.000, más de un millón de personas) ubicados en la llamada “clase media” [P12, 07-09-2004]. El congelamiento del gasto primario se vio acompañado de una persecución continua de un acuerdo federal que pusiera un techo a la coparticipación federal (es decir, a la distribución de los ingresos fiscales entre las provincias, restringiéndolo por 3 años a un máximo de 1364 millones de dólares [AF; 22-11-2000]). Tal acuerdo tendría como principal efecto el de obligar a los gobiernos provinciales a ajustar aun más su gasto interno, endureciendo las condiciones para las zonas más desfavorecidas y con menor tejido productivo para responder a las necesidades laborales y vitales de la población.

Ya en octubre del 2000 comenzaron a circular rumores sobre la posible incapacidad del estado para hacer frente a sus obligaciones externas y entrar en cesación de pagos. Ante la corrida bancaria resultante, verificada en una pronunciada huída de los depósitos confiados a las entidades bancarias, el ministro Machinea introdujo la política financiera conocida como el “blindaje”, que consistía en una ayuda financiera a los bancos amenazados, a fin de preservar la confianza en el sistema financiero. Sin embargo, esto implicaba un mayor endeudamiento a mediano plazo o, en su defecto, la necesidad de incrementar aun más el superávit fiscal sin que quedaran demasiadas vías de acción para ello, pues debe considerarse que la flexibilidad monetaria del estado estaba continuamente trabada por las condiciones de la Ley de Convertibilidad, que continuaba vigente.

Por causa de sus negativos efectos sociales, no compensados en última instancia por ningún ingreso de capitales externos, pues la confianza entre los inversores no sólo no se recuperó durante el primer año de gobierno de De La Rúa, sino que tendió a empeorar, para desaparecer completamente al año siguiente, y por el brusco giro a la derecha del gobierno luego de la salida de Álvarez, la desaparición del capital político del gobierno terminó al mismo tiempo con la confianza social en las instituciones, lo cual tuvo su reflejo en la desaparición en la confianza internacional de los asesores de inversión. Si el proyecto neoliberal y sus consecuencias se mantenían, sea quien fuere que controlara el aparato del estado, la protesta social no podía hacer otra cosa más que canalizarse contra las bases del propio sistema político. Si se acepta por un momento la tesis según la cual la democracia es un sistema instrumental para la elección de líderes, debe creerse que para la crisis política que se avecinaba la percepción social admitía este hecho, hasta tal punto de poner en duda la eficacia misma del sistema, en la forma de un rechazo a cualquier representante o líder político. En otras palabras, el reclamo social comenzó a hacer valer la opinión de que ninguno de los líderes que se postulaban en las condiciones existentes era capaz de dirigir un cambio de rumbo económico.

Con la protesta social extendida en las regiones más pobres del país, y ante el autismo del gobierno en esta materia, excepto en materia de represiones, la crisis económica alcanzó al sistema financiero, en la forma de una corrida bancaria signada por la fuga de depósitos (más de 5500 millones de pesos durante el mes de marzo) hasta forzar la salida de Machinea del manejo de la hacienda pública. Aunadas las crisis, De La Rúa debió optar por intentar superar la crisis aplacando las necesidades y reclamos de la población o intentando congraciarse definitivamente con los sectores más poderosos en el ámbito económico. Con la elección de Ricardo López Murphy para el cargo, y siendo éste un adalid de la más dura escuela económica liberal y en muchos aspectos de la derecha política, que en Argentina tuvo siempre matices autoritarios [Rock, 1993], el gobierno pareció querer zanjar definitivamente la cuestión tomando decididamente la segunda opción, como deseando informar a la población de la necesidad de renunciar a toda opción que no pasara por mayores penurias para llegar a la estabilidad.

Sin embargo, con la crisis social desatada, el “*Bulldog*” liberal no duró en el cargo más de quince días, debido a que la presentación de su programa de ajuste fue seguida de una encendida reacción popular. Frente a esta situación el presidente terminó por instalar una de las más interesantes paradojas y sorpresas de este momento crítico. El 20 de marzo de 2001, menos de cinco años después de haber sido cesado en su cargo por Carlos Menem en su segundo mandato, Domingo Felipe Cavallo volvió a ocupar la cartera económica con la tarea casi mesiánica de superar la crisis desatada.

Ninguna otra medida habría hecho más para que la administración de la Alianza se pareciera a la menemista. El ministro llegaba como salvador, en una nueva situación de crisis irrefrenable, para presentar un programa que sacara al país adelante, y que se denominó, rememorando su plan salvador anterior “Plan de Competitividad” [Cavallo, 2002]. Al margen de representar la máxima claudicación política posible sin resignar el cargo para un presidente, la situación era por completo diferente. Entre otras cosas, Cavallo debía enfrentarse a un problema sustancial: casi una década de vigencia de su propia ley de convertibilidad.

Sin embargo, tampoco este personaje fue capaz de eludir los problemas inmediatos, de tal modo que no se constituyó ningún plan a largo plazo. El problema estructural de fondo, la

destrucción de buena parte de la industria nacional, no tenía reversibilidad posible en las condiciones impuestas por el retraso cambiario estimulado por la convertibilidad. A todos los efectos prácticos, Argentina era un país carísimo para la inversión externa, por mucho que se flexibilizaran los puestos de trabajo y se redujeran las cargas impositivas a la producción. Y era carísimo, además, porque la degradación de su mercado interno había alcanzado niveles suficientes como para desconfiar de cualquier recomposición a corto y mediano plazo.

Los problemas más acuciantes eran, desde la perspectiva del gobierno, en primer lugar, contener la fuga de depósitos, que amenazaban con hacer quebrar el sistema financiero, en segundo lugar, evitar la cesación de pagos, instancia en la cual era impensable toda recuperación de la confianza internacional y, en tercer lugar, evitar la devaluación (decretando la muerte anunciada de la convertibilidad) ante el riesgo cierto de una hiperinflación. La opción de un abandono de esta confianza y el fortalecimiento de las condiciones sociales y económicas internas, o en el marco del MERCOSUR, ni siquiera se planteó como posibilidad. Para evitar el *Default*, por lo tanto, se ideó una ingeniería financiera conocida como el “megacanje”, que emulaba en alguna medida al Plan Brady, acordado en 1992 [Schorr y Lozano, 2002].

Aquel primer megacanje, aplicado a partir de 1993, es decir, con Cavallo como ministro de economía, significó un flaco alivio para el pago de intereses de la deuda, que en menos de tres años ya había alcanzado el nivel anterior, aunque en condiciones de estabilidad artificial. Implicó un crecimiento notable del endeudamiento público y, a más largo plazo: *“Entre 1992 y 2000 los intereses de la deuda pasaron de equivaler al 10,1% del gasto corriente (que incluye a esos mismos intereses) a significar el 17,5% de esos gastos, lo que implica un aumento en la participación de la deuda en el gasto del 80%”* [Schorr y Lozano, 2002]. De esta manera, el aumento de la participación de los intereses de la deuda en el gasto público significó la disminución de la participación de otras necesidades sociales dependientes del mismo, tales como educación, salud y justicia. Este nuevo megacanje fijó condiciones y plazos ruinosos para la economía y contó con un apoyo internacional mucho menor que el primero, al punto tal que se presentaron contra el mismo querrelas judiciales, como si se tratara de un delito económico. Por su parte, la insistencia en evitar el *Default* se debe a cuatro razones que el propio Cavallo expresó así:

“Primero, porque buena parte de los acreedores son los ahorristas argentinos. La contrapartida de los depósitos bancarios son los activos de los bancos y, entre ellos se encuentran títulos de la Deuda Pública, así como préstamos al Gobierno Nacional y, principalmente, a los gobiernos provinciales. De ahí que cuando existen rumores de Default, algunos depositantes se asustan y comienzan a retirar sus depósitos de los bancos. Lo mismo ocurre con los aportes de los trabajadores al Sistema Previsional. En todos los países del mundo los principales activos del sistema son los títulos de la Deuda Pública. Además muchos ahorristas argentinos son tenedores de Bonos del Gobierno Nacional o de los gobiernos provinciales.

Segundo, porque los acreedores externos no aceptan pasivamente la cesación de pagos y su accionar impide la recuperación del crédito mientras continúa el estado de Default. Hay que tener presente que desde la década del 90, los tenedores externos de bonos no son los bancos sino fondos de pensiones, fondos de inversión e inversores individuales que no volverán a comprar títulos de un país que deja de pagar.

Tercero, porque la cesación de pagos del sector público provoca también el Default de muchas empresas del sector privado con la consiguiente paralización del aparato productivo.

Cuarto, porque la cesación de pagos pone en marcha expectativas de desvalorización de todos los activos del país, y ello se trasunta en expectativas de devaluación de la moneda nacional. Estas expectativas acentúan las tendencias recesivas y provocan caídas de recaudación que agravan la situación fiscal y multiplican los pronósticos negativos.

En síntesis, el Default termina en Devaluación y ambos crean un verdadero caos económico y social del que cualquier país demora mucho tiempo en salir. Por eso era imperativo luchar para evitar el Default" [Cavallo, 25-04-2002: 2].

Son cuatro elementos y una conclusión que parecen ciertamente convincentes. Pero su capacidad de convicción radica en el punto de vista macroeconómico y financiero que utilizó en su estrategia económica, mientras que no hace un solo comentario, excepto la amenaza final de *"caos económico y social"*, que ya existía de todas formas, acerca de la situación económica y social producida por las políticas aplicadas que se destinaban a evitar ese *Default*. El efecto recesivo de la amenaza continua de cesación de pagos resultó finalmente mucho más nocivo que la propia situación de *Default*, verificada poco tiempo después, de todas formas, y agravada por las condiciones gravosas impuestas por el *"megacanje"*. La vocación que se destaca es la continua preocupación por sectores que no eran en última instancia los más afectados por la crisis: el sector acreedor externo, el sector financiero, los tenedores de bonos y los grandes ahorristas. Ni una palabra sobre los millones de desocupados, ni una consideración sobre la pobreza creciente, ninguna autocrítica sobre la política que llevaba diez años acentuando los procesos de desindustrialización, reprimarización y destrucción del tejido social argentino, marcando un continuismo muchas veces señalados con la política económica de la última dictadura militar, terminada casi dos décadas antes. Esta ceguera, al margen de ser ideológicamente dispuesta, pues a fin de cuentas se trata de un economista criado en la tecnocracia económica norteamericana e imbuido, por decisión propia o por imposición ajena, del espíritu del *"Consenso de Washington"* de 1989, es también social y política, pues bloqueó el acceso de discursos alternativos que buscaran como prioridad paliar la situación de urgente necesidad de un amplio sector de la población. En otras palabras, evitar el *Default* era ciertamente un problema coyuntural urgente, pero cuya solución ni siquiera introducía una posibilidad de solventar los problemas sociales de fondo. Además, su solución no sólo no fue efectiva, sino que contribuyó a agravar el problema en una proporción no desdeñable.

Cavallo [2002] argumentó que intentó solucionar el problema basándose en su experiencia de la crisis del *"Efecto Tequila"* (1995) pero al mismo tiempo reconoció la tremenda presión a la que el gobierno estaba sometido por parte de los organismos acreedores multilaterales, que presionaban no sólo para poder cobrar sus intereses y capitales, sino para lograr profundizar la reforma de las estructuras remanentes del viejo modelo estatal que resistían los embates del neoliberalismo: *"había que reemplazar las reformas estructurales relacionadas con el Sistema Previsional y de Obras Sociales, que no estaban siendo aprobadas por el Congreso Nacional, por otras reformas que fueran aceptables para los organismos multilaterales de crédito en reemplazo de aquellas"* [Cavallo, 2002: 3]. De esta manera, la injerencia de elementos externos al estado para conseguir *"reformas que fueran aceptables"* se vuelve patente al ser reconocida por los propios protagonistas, aun cuando afectaran cuestiones claves de la soberanía nacional.

El ejecutivo nacional recibió del congreso facultades especiales para solventar la crisis, aunque fue rechazado el intento de vincular la recaudación de impuestos como garantía de la deuda pública (lo cual hubiera inducido una especie de embargo completo de las cuentas públicas, que ya eran constantemente auditadas por los observadores del FMI). El megacanje, ofrecido a los potenciales compradores a precios de mercado, es decir, con tasas de interés muy elevadas, era un requisito para que el FMI aprobara el mantenimiento del *"blindaje"* financiero. Pero el desarrollo por fases de esta estrategia financiera se vio interrumpido, en primer lugar, por las reiteradas muestras de desconfianza en el sistema financiero, que determinaron la continuidad

de las fugas de depósitos y, en segundo lugar, por la creciente agitación social y política. Para el cumplimiento del proyecto era necesario que el FMI autorizara nuevos préstamos, ya acordados pero sin desembolsar todavía, con la “única” contrapartida de una nueva ley de coparticipación federal que favoreciera el manejo de fondos que las diferentes instancias estatales debían destinar al pago de la deuda pública.

De esta forma, el análisis de este momento crítico sirve para exponer el extraordinario poder político alcanzado por los organismos internacionales de crédito, que se encontraban en posición de imponer leyes de peso y contenido sustanciales a un estado democrático y soberano. Los tremendos alcances de esta implicación, sin embargo, no significan que dichos organismos hubieran evaluado correctamente la situación socio-política del país.

Cuando se reactivó la fuga de depósitos (julio-agosto y, nuevamente, noviembre-diciembre de 2001), el ejecutivo debió imponer una de las medidas de confiscación más extraordinarias –y últimas– de su mandato, pues aplicó, a comienzos de diciembre, un “Corralito” financiero que mantenía los depósitos compulsivamente en manos de los bancos, para evitar que la fuga de los mismos determinara la quiebra de numerosas entidades y el consecuente colapso del sistema financiero. Este Corralito de los depósitos vendría seguido, una vez verificada una relativa recomposición institucional, de un Corralón de los depósitos a plazo, en febrero de 2002 [Tassone, 2003: 1; Equis, 2002]. Ahora bien, los depósitos que quedaron atrapados correspondieron en su enorme mayoría (98%) a depositantes con menos de 50.000 dólares, dado que la corrida bancaria estuvo encabezada por los grandes tenedores de ahorros. Ello significó que esta retención fue soportada fundamentalmente, en una primera instancia, por las clases medias, que se vieron atrapadas y obligadas a financiar de esta manera la operación económica destinada a sostener el sistema bancario. De esta manera, contra toda la prédica ultraliberal y el propio discurso de la competitividad, las entidades bancarias fueron soportadas pese a su iliquidez al mismo tiempo que se vulneraron los derechos de propiedad de cerca de medio millón de pequeños y medianos ahorristas.

Esta decisión paralizó al comercio, a la industria y significó el empujón final a la baja para el consumo interno y, a fin de cuentas, tuvo un alto costo fiscal cercano a los 15.000 millones de dólares que fueron nuevamente resultado de una expoliación enorme, especialmente para aquellos ahorristas que tenían sus ahorros en moneda estadounidense [CL.; 25-08-2004]. La solución dada finalmente repercutiría en un nuevo aumento de la deuda pública [Tassone, 2003]. En cuanto a sus resultados técnicos y sociales a más largo plazo: *“el Corralito y el Corralón puestos en marcha por Cavallo y mantenidos por la gestión actual (durante el gobierno de transición encabezado por E. Duhalde) brindó el tiempo suficiente para ejecutar el traslado de la crisis financiera hacia los pequeños y medianos ahorristas y hacia el conjunto de la sociedad vía incremento de la deuda pública. De este modo, terminarán pagando por medio del ajuste fiscal todos aquellos que jamás pisaron un banco, entre ellos los cerca de 10 millones de indigentes que habitan nuestro país”,* [López Mieres y Lozano, 2003].

Y precisamente fue la profundización de la crisis impulsada por el Corralito (del cual Cavallo en su escrito explicativo citado más arriba no dice una sola palabra) la que empujó a amplios sectores sociales barranca abajo por la cuesta del descenso social. La experiencia de la acción confiscatoria determinó que, en el plazo de tres semanas, la cuerda de la tensión social se rompiera en los acontecimientos del 19 y 20 de diciembre de 2001.

a.2.b) El contexto de una nueva crisis de la deuda

Cuando se desató la crisis del petróleo de comienzos de la década de 1970, la inundación de los llamados petrodólares amenazó con descomponer el mercado financiero internacional. El exceso de liquidez monetaria no sólo repercutía en la devaluación real de las principales monedas, sino que amenazaba el régimen de acumulación capitalista de la “edad de oro” [Hobsbawm, 1999]. Ante la necesidad de ubicar este capital flotante y las dificultades que podría ocasionar su inversión en las grandes economías, amenazadas ya por la inflación, los mercados decidieron invertir este excedente en las llamadas economías emergentes (por entonces los “países en vías de desarrollo”). La elección no era inocente, pues se basaba en un principio internacional reconocido que actuaba como garantía política ante eventuales problemas. Este principio es el que, sucintamente, sostiene que los estados no pueden quebrar y que, antes o después, de una u otra forma, deben hacer frente a sus deudas mientras éstas no sean condonadas en forma total o parcial.

Al margen de una reconfiguración de la economía mundial implicada en la relocalización industrial, el cambio de régimen de acumulación inducido también por el desarrollo de las nuevas tecnologías (fundamentalmente de las comunicaciones y los transportes [Castells, 2000]), muchas de las economías que recibieron este caudal lo hicieron sin precaverse de los resultados de este endeudamiento al parecer muy barato, pero que pronto se encarecería debido a: a) los enormes montos alcanzados por las deudas públicas en relación con el producto bruto interno de estas economías y b) el sostenido encarecimiento del crédito, que tuvo sus mayores efectos durante las instancias necesarias de reestructuración de las deudas públicas.

En Argentina, luego de superado el primer lustro de los ‘70’s, la oferta de dólares baratos se hizo a un gobierno que era no sólo dictatorial, sino también reconocidamente genocida. Sólo al fin de la dictadura la deuda pública argentina alcanzó dimensiones significativas y preocupantes. Pero es en democracia cuando estalla como problema y se muestra como una herramienta política esgrimida desde las economías centrales para imponer políticas públicas. Esta imposición se realizó a través de los grandes organismos internacionales de crédito, fundamentalmente el FMI y el BM, cuyas políticas se definen según un voto que, lejos de ser democrático, otorga más poder cuanto mayor es la participación de cada país. De este modo, por importante que sea la agregación y la participación en la economía mundial de los países periféricos, son los países ricos, el “norte opulento” (en realidad, sólo los EU y Canadá, las principales economías europeas –Gran Bretaña, Francia, Italia y Alemania– más Japón) quienes controlan las políticas de estos organismos, produciendo tremendas desigualdades en el trato político respecto de los demás países integrados al sistema económico mundial. Otras organizaciones multilaterales (la OMC, el Club de París) han tenido y tienen un poder similar, aunque su influencia política ha sido menos decisiva en este caso, principalmente debido a la congruencia ideológica con las dos grandes instituciones financieras mencionadas, lo cual les permitía dejar en sus manos, legitimadas por la organización de la economía mundial, el manejo de la deuda externa de las economías emergentes [Giddens, 2000; Stiglitz, 2002].

Ya durante el gobierno de Alfonsín fueron pisoteados los conatos de resistencia a la legitimidad de la deuda pública argentina (en especial en lo que se refería a la arbitraria nacionalización de buena parte de la deuda pública privada de grandes grupos económicos) y aplastada la posibilidad de reunir a los deudores en una organización que les brindara mayor poder de negociación. Con la década menemista los organismos internacionales recibieron incluso más

de lo que pidieron, otorgando como contrapartida una refinanciación de la deuda (el Plan Brady) de la que resultó un aumento sostenido del monto de la deuda pública sumado a la liquidación de buena parte de los activos del estado en materia productiva (por medio de las privatizaciones y concesiones) [VV.AA., 2001a]. Finalmente, con el colapso del gobierno de la Alianza se produjo lo que era previsible en términos financieros. Si no de derecho, el estado argentino se presentó de hecho en quiebra.

Pero si parte de la responsabilidad recae en un manejo erróneo (e incluso criminal, en algunos casos) de las finanzas públicas de los gobiernos argentinos durante más de un cuarto de siglo, la responsabilidad de los organismos financieros internacionales y de sus controladores (los gobiernos y corporaciones con capacidad de dar dirección y sentido a las políticas del FMI o del BM) no es menor. Durante una década al menos habían estado utilizando la deuda externa argentina como mecanismo de control del sistema político, instaurando una larga serie de condiciones para permitir que el país continuara formando parte de las naciones “decentes” en el concierto internacional, sin tener en consideración los efectos estructurales que determinaron el desplome de las condiciones de vida de buena parte de la población, acercando las mismas a parámetros más próximos a los de otras empobrecidas poblaciones americanas e hipotecando su futuro por una deuda de la cual nunca se vio beneficiada.

Repasando someramente la cuestión, se encuentra que los organismos pudieron exigir y consiguieron, entre otras cuestiones de fondo: la privatización o concesión de la mayor parte de las empresas públicas, la reforma y achicamiento del estado, la reforma de servicios asistenciales y previsionales, la flexibilización laboral, la reforma del sistema financiero, restricciones fiscales, reformas tributarias. El “monitoreo” y las cartas de intención como herramientas prácticas y las negociaciones compulsivas y coercitivas respecto de los pagos, los desembolsos de nuevos préstamos y la refinanciación de los vencimientos. Si no se puede describir la situación como un interminable chantaje, mediado por la cautividad de las cuentas públicas, al menos puede decirse que se parece mucho a una continua extorsión. Todo ello sin contar las exigencias menores, las admoniciones inútiles y las buenas palabras que sólo empeoraban la administración de poderosas presiones que durante años abrogaron la soberanía popular [Sartori, 1988]. Porque resulta de esta situación que, si son organismos externos a la sociedad argentina quienes imponen buena parte de las políticas públicas, reduciendo la agenda que los propios gobiernos constitucionales son capaces de redactar a la cuestión de cómo administrar el resto, cada vez más reducido, de sus capacidades organizativas.

En términos algo más amplios, la doctrina de los organismos financieros se ha dedicado a conseguir que Argentina siguiera los llamados “mandamientos” del “Consenso de Washington”, que es una institución informal con interminables y concretas consecuencias prácticas. El BM no ha dejado de criticar la limitación e insuficiencia de esos mandamientos, pero nunca han dejado de intentar aplicarlos a través de una estricta disciplina impuesta a los estados deudores [Serrano; 2000]. En resumen, los diez puntos que se desprenden del consenso, y que constituyen una suerte de catecismo neoliberal práctico (en la medida en que se halla alejado de sus buenas intenciones teóricas), son los siguientes:

- 1) *Establecer una rígida disciplina fiscal;*
- 2) *Priorizar el gasto público en educación y salud;*
- 3) *Llevar a cabo una reforma tributaria;*
- 4) *Establecer tasas de interés positivas determinadas por el mercado;*

- 5) Lograr tipos de cambio competitivos;
- 6) Desarrollar políticas comerciales liberales;
- 7) Una mayor apertura a la inversión extranjera;
- 8) Privatizar las empresas públicas;
- 9) Llevar a cabo una profunda desregulación;
- 10) Garantizar la protección de la propiedad privada.

De este modo, se trata de los lineamientos centrales para imponer a las economías emergentes un régimen de acumulación capitalista según la perspectiva neoliberal [Dallanegra Pedraza; 2004; Aronskind, 2001]. No es difícil de apreciar tampoco la congruencia de estos puntos con las exigencias prácticas al estado argentino en cada instancia de negociación del problema de la deuda, ni la respuesta constante de éste a esas demandas.

Sin embargo, pese a tratarse de pautas que, de acuerdo a la doctrina económica neoliberal, debieran llevar a las economías al crecimiento y a la competitividad, lo cierto es que, unos pocos años luego de ser un estado modelo en la aplicación de estos principios, Argentina vio ceder su capacidad de soportar los efectos nocivos de estas políticas, cayendo en la situación que tanto se había querido evitar y mostrándose inaceptable como destino de inversión capitalista. Así se agotaron definitivamente las esperanzas de financiar los desequilibrios estructurales con fondos frescos venidos del exterior y debieron tomarse medidas extremas para mantener en pie al menos al sistema bancario, lo cual se consiguió finalmente con el costo notable de una ruptura institucional, ya que el presidente electo se vio forzado a renunciar. Los intentos teóricos de pasar de la ideología del consenso de Washington a una perspectiva más suave con las necesidades sociales, como se refleja en las pautas del llamado “Consenso de Santiago” [Dallanegra Pedraza; 2004], quedaron por el momento en otra esfera de discusión ajena a la aplicación de políticas públicas efectivas. La situación generada por el colapso institucional retrasó la discusión sobre la relación del país con sus acreedores externos, no obstante lo cual se transformó en una cuestión central de la política de transición que siguió a los acontecimientos de diciembre de 2001. La nueva crisis de la deuda no sólo fue un factor decisivo en el destino del gobierno de De La Rúa, sino que condicionó poderosamente las posibilidades de los siguientes gobiernos de enfrentarse a la situación desatada, cuya urgencia implicó destinar más fondos a la contención de la movilización social (ya que no a la solución de los problemas elementales de la población), retrasando la elaboración de una nueva orientación de este problema que siguió incrementándose con el paso de los meses luego de la caída del gobierno constitucional.

a.3) Los parámetros sociales

a.3.a) Enumeración y clasificación de los parámetros sociales principales

Para alcanzar el grado de conflictividad social que, desplazándose de la periferia al centro político del país, terminó por constituir un factor decisivo en los acontecimientos de diciembre de 2001, conviene reconocer los principales elementos de deterioro de la gestión pública desde la perspectiva de los propios ciudadanos. Esta perspectiva, por supuesto, se conjugó con los elementos materiales de la propia experiencia popular. Se aprecian al menos seis elementos que son fundamentales:

1) La percepción de la destrucción de la validez de los marcos normativos. No se trató simplemente de que las medidas aplicadas fueran impopulares, pues el gobierno menemista resistió (e incluso fue reelegido) después de implementar por medio de los instrumentos jurídicos ciertas medidas rechazadas por la mayor parte de la ciudadanía. Se trata más bien de una ruptura con elementos más inmediatos y sensibles, como el recorte salarial o la retención de los depósitos, que causaron la sensación, agregada a la crispación generalizada, de que el gobierno no era capaz de defender ni en la menor medida las necesidades de una población empobrecida y amenazada constantemente con la desocupación, la inseguridad y la miseria. Esta situación de inseguridad jurídica, entendida aquí más bien como el temor a la propia legislación futura, contribuyó a que la furia popular se centrara en el propio aparato estatal y, fundamentalmente, en las acciones del ejecutivo.

2) Directamente relacionada con la inseguridad jurídica mencionada se encuentra la desconfianza en la capacidad reguladora de las instituciones jurídicas, pues todas las tensiones y disputas parecían dirimirse a favor de los intereses más poderosos. En este sentido existía una auténtica conciencia sectorial pues, sin importar la ubicación social de los afectados, era reconocible el efecto distorsivo y polarizador de las acciones estatales. Extendida esta desconfianza, el gobierno ya no solo carecía de apoyo popular alguno, sino que tenía a los sectores movilizados decididamente en contra mientras que, a diferencia del menemismo, no había constituido ninguna alianza sectorial que le permitiera apoyarse en sindicalistas, empresarios o el sector exportador.

3) También era generalizada la desconfianza en los partidos políticos. Luego de la experiencia menemista, estaba claro que las políticas populistas habían sufrido un duro revés al interior del justicialismo, mientras que las disputas internas impedían saber de qué manera se definiría la futura línea dominante en el peronismo. El partido radical seguía sumido en la crisis interna más curiosa de su historia pues, pese a tener a un hombre de su signo como máximo mandatario nacional, tampoco era capaz de decidir sobre sus lineamientos ideológicos o políticos sin provocar profundas fracturas en su seno. Los partidos emergentes, que habían intentado romper la hegemonía del bipartidismo y que, en alguna medida, lo habían conseguido con la Alianza, se encontraron atrapados entre su falta de alcance nacional y la derrota que suponía la salida de sus representantes en el poder ejecutivo, producida desde la renuncia del vicepresidente Álvarez. Sin descomponerse necesariamente, la pluralidad de actores que componía esta fuerza política perdió cohesión y con ella la capacidad de movilizar a la población en torno a proyectos alternativos. Por todo ello no era fácil que la población pudiera reconocerse en ninguna de estas fuerzas políticas, que tampoco supieron, en general, desprenderse de la sensación de falta de credibilidad, puesto que ninguna de ellas cumplió, ni pareció querer cumplir nunca, no ya sus promesas, sino siquiera llevar adelante políticas públicas coherentes con sus propuestas más generales.

4) Esta mala valoración de las burocracias partidarias se reflejó necesariamente en sus representantes políticos. Prácticamente no quedó en todo el abanico de líderes un candidato a ningún puesto que no pudiera ligarse a alguna de las experiencias políticas fallidas hasta ese momento. La renovación intentada con el FrePaSo y otras experiencias similares de menor calibre fracasó con la Alianza y así mermó igualmente la confianza en los “independientes” y “extra-partidarios”.

5) En el plano más práctico de la experiencia popular, comenzaron a expresarse modos de comportamiento novedosos que abrieron la posibilidad de pensar la supervivencia social sin el concurso del aparato estatal [Kymlicka, 1996]. Asambleas populares, recuperación de fábricas, emprendimientos cooperativistas y otras expresiones sociales de la necesidad de supervivencia y participación resultaron ser elementos potentes que se oponían a la degradada figura de un estado que conservaba su legitimidad formal, pero poco y nada de su legitimidad discursiva, es decir, en las acciones comunicativas de quienes debían ser sus referentes últimos: los ciudadanos.

6) Por último, destaca la percepción generalizada de la injusticia del régimen impuesto en los años precedentes a la crisis política. La polarización sostenida de la distribución de la riqueza, el incremento acelerado de la marginalidad social, de la inseguridad, de la concentración económica de la corrupción generalizada en las instituciones.

Con la combinación de estos elementos puede comenzar a explicarse la lucha social contra un gobierno constitucional, y comprender que no se trató de un estallido irracional de furia contenida, sino el resultado de muchos años de sometimiento a situaciones que finalmente provocaron una reacción que el poder político no fue capaz de soportar, aunque los pilares del poder económico no fueron prácticamente alterados, exceptuando al sistema bancario, por esta conmoción generalizada.

a.3.b) La movilización como factor de inestabilidad terminal

A pesar de que la crisis pareció haber puesto al tejido social argentino al borde mismo de su disolución, lo cierto es que, antes del colapso institucional, la situación crítica se hallaba tan extendida que había puesto, si no en contacto directo, al menos sí en posición de coordinarse políticamente para la protesta a sectores que habitualmente se mantenían alejados unos de otros. Los movimientos de desocupados, Piqueteros y trabajadores se vieron súbitamente apoyados por las clases medias argentinas, que hicieron suyas las formas de manifestación propias de los primeros. Tomar la calle y ocupar los espacios públicos con mítines políticos de alta intensidad emotiva, pero con escasa coordinación y menor efectividad institucional, en los últimos meses del 2001 se convirtieron en expresiones cotidianas de presión y descontento.

Ante estas manifestaciones y el fracaso de la política de autismo institucional, el gobierno comenzó a aplicar tácticas represivas contra los manifestantes, que fueron respondidas con una movilización todavía más entusiasta. El ataque decidido contra los ahorros bancarios fue el punto de no retorno, pero no necesariamente el mayor factor para que la protesta se hiciera incontenible. Porque las clases medias no eran por sí mismas capaces de llevar adelante una rebelión política organizada, ni los partidos que naturalmente debían representarlas – fundamentalmente el partido radical– habían conservado un capital político suficiente como para contenerlas. Por su parte, tampoco tenían los Piqueteros o los movimientos autógenos de los barrios más humildes de todo el país la fuerza necesaria o la organización como para encarar decididamente una toma del poder. Tampoco el PJ se decidió a buscar abiertamente un recambio del poder, aunque sin duda alguna sus agentes sociales más cercanos a los movimientos populares no hicieron nada para sostener al gobierno. Esta actitud se explica por el profundo rechazo mostrado por los manifestantes hacia el conjunto de los agentes políticos, hacia todo lo que pareciera remotamente a un político de carrera y que se expresó

popularmente en la fórmula “*Que se vayan todos*”, asumiendo la necesidad del recambio político para devolver cierta legitimidad a las instituciones. Sólo algunos dirigentes barriales, o activistas de minúsculos partidos de izquierda conservaron la simpatía popular, pero sin que existiera ningún consenso político en torno a sus figuras. Las FFAA, por su parte, que habían sido históricamente un factor decisivo durante crisis de este tipo, no mostraron ningún interés por estabilizar la situación, mientras que el gobierno no hizo ningún llamado a la imposición del orden en este sentido.

De esta manera, el estallido social, que condensó finalmente los reclamos de unas mayorías acéfalas, chocó contra la incapacidad institucional de hacer frente a cualquier vía de continuidad para el poder ejecutivo. Se trató, en toda regla, de una situación insostenible de vacío de poder. La alianza táctica entre diferentes colectivos populares, constante pero inorgánica, no bastaba por sí sola para solventar la anomia.

En términos efectivos, ninguna instancia con cierta legitimidad institucional pareció reclamar públicamente el alejamiento de De La Rúa de la presidencia de la nación, al margen de los rumores y de las estrategias partidarias más o menos transparentes. Sin embargo, su continuidad sólo era posible si se contenía con violencia creciente una movilización social cuya represión ya había causado muchos muertos o si se alteraba bruscamente la política gubernamental. De La Rúa, en última instancia, intentó un cambio institucional, en la forma de un “*gobierno de unidad nacional*” que fue rechazado por los líderes parlamentarios, lo cual equivalía a sentenciar políticamente al presidente. Sí esa propuesta tenía por fin asegurar la gobernabilidad, como declaró el presidente en su renuncia, difícilmente se habría conseguido, incluso contando con el apoyo de la totalidad de las cámaras de representantes. Pero, dado que todos esos representantes eran rechazados en bloque por las masas movilizadas, la prudencia política se impuso como el pragmatismo elemental de dejar que fueran otros los encargados de resolver la cuestión, teniendo en cuenta que terminarían probablemente igual que sus antecesores en el poder.

a.3.c) Causas y consecuencias de la alianza de clases

La sensación de anomia y la ruptura de los marcos reguladores habituales resultaron ser factores sustanciales en la concentración de la protesta social contra el poder político [Nun, 2003]. Considerando el período en que se consolidó la percepción del estado como un enemigo global, dominado por profesionales de carrera que en ningún caso representaba a quienes le habían confiado el manejo de los asuntos públicos, nunca hasta entonces se había producido en el país una alianza espontánea de clases no sólo diferentes en su distribución económica y espacial, sino que tradicionalmente se habían visto enfrentadas o, al menos, no comunicadas. De manera general, la sensación de crisis se encontraba ya tan afianzada en la conciencia de todos los sectores que se produjo una cierta igualación ante la acción del estado que, con cada nueva medida económica, desde la reducción de salarios al Corralito, parecía trabajar para volverse más impopular que ningún gobierno democrático hasta el momento. Porque, a diferencia del menemismo, que contaba en su haber al menos un freno a la hiperinflación, el gobierno de De La Rúa no tenía excusa alguna para mantener el apoyo de ningún sector particular, excepto quizá en el plano externo de la economía, considerando que sus contradicciones eran, en lo discursivo, tan acusadas como habían sido las de la administración anterior.

La población en su conjunto percibió durante los dos años de mandato aliancista la presión creciente de la marginación social, de la miseria, del desempleo, de la inseguridad, si bien es cierto que amplios sectores no se movilizaron hasta que la ruptura de los compromisos estatales indispensables se hizo intolerable incluso para aquellos que temían las consecuencias de una caída de la Alianza. Porque las clases reunidas sólo podían pedir que esas acciones gubernamentales terminaran, pero no contaban con ningún medio, ante la desacreditación de todo el abanico político, para plasmar ese pedido en acciones concretas de ciudadanía activa.

En las grandes ciudades del país se había vuelto evidente la desintegración del tejido productivo y comercial, al menos tanto como la lenta invasión de población marginal que sobrevivía de los restos dejados por una sociedad que distaba mucho de ser opulenta. Las noticias sobre la desnutrición infantil en las provincias más pobres del norte del país y la violenta represión de los reclamos sociales tampoco dejaron indiferentes a la población de los centros urbanos, causando indignación generalizada la inacción absoluta del gobierno.

De esta manera, la alianza de clases es más bien el resultado de la anomia que una búsqueda de resolución de la misma, lo cual dio lugar a que, a pesar de la virulencia de la sensación de hastío respecto de las fuerzas políticas mayoritarias, fueran éstas las que finalmente decidieron de qué manera se reconduciría la experiencia política argentina. En última instancia, la reacción popular que canalizó la salida de De La Rúa de la casa de gobierno no fue sino el comentario del fin de un régimen de acumulación que se había vuelto finalmente insostenible. Dos años después de terminada la década menemista que lo había instalado, el régimen de acumulación forzado, de tipo neoliberal-depredador, llegaba a su fin, al menos momentáneamente.

b) De la afirmación a la crisis del régimen de acumulación

b.1) La insistencia en el modelo neoliberal

Si la reunión de clases bajo la bandera común de la lucha contra los cuerpos políticos profesionales no tuvo mayores consecuencias en el recambio de estos mismos cuerpos, ello se debió no sólo a que la revuelta no alcanzó cotas mayores de violencia. Se debió también a la carencia de un proyecto alternativo, pues no se trató de movimientos dotados de sentido orgánico. A su vez, esta carencia se explica por la posición estratégica de las masas movilizadas respecto de su fragmentaria posición estructural. Es decir que, por mucho que la lucha hermanara a los manifestantes, sus situaciones sociales eran diferentes y, por ende, también debía serlo el tipo de resolución para sus problemas. Por otro lado, la falta de dirección política (y a su vez el desprecio por todo lo que pareciera una conducción de este género) suponía una limitación en la apreciación de las respectivas posiciones, en un fenómeno que no es nuevo en el análisis de los grandes conflictos sociales [Marx, 1999; Gramsci, 1987].

Desde la perspectiva estructural, la declinación de la legitimación política de los partidos y sus operadores visibles era sobre todo el resultado de la declinación de un régimen de acumulación extraordinariamente agresivo, tratándose de una sociedad bastante avanzada desde el punto de vista del desarrollo humano. Los marcos reguladores que lo habían regido, signados sobre todo por la acción plenipotenciaria del menemismo, se desmoronaban no sólo porque ya no eran políticamente tolerados por la población, sino porque el estado de la propia estructura económica los hacía insostenibles. En todo caso, todavía era posible descender más y desintegrar más eficazmente las competencias del estado respecto de la preservación de ese nivel de desarrollo humano. Pero aun así la regulación del nuevo régimen ya no podía ser la misma.

Los procesos sociales efectivos, sin embargo, distaron mucho de actuar como acciones y reacciones inmediatas, de naturaleza química. De hecho, el principal velo ideológico del gobierno, que al final le costó su caída, no se verificó en la manera en que intentó sostener el modelo, sino en no apreciar que el modelo ya no estaba funcionando, porque su marco de posibilidad se había quebrado con el avance del proceso de destrucción del tejido productivo, especialmente en los sectores generadores de empleo, con sus tremendas implicancias sociales. En efecto, cuando De La Rúa asume el cargo la crisis económica del modelo neoliberal ya se encontraba plenamente instalada y ello condicionaba toda actuación posible respecto del manejo de la economía.

Ninguna de las medidas de ajuste y reforma seguidas según la agenda del “Consenso de Washington” había dado el resultado esperado durante el tiempo suficiente para garantizar la estabilidad económica. Insistir por ese camino sólo significaba que la economía nacional debía tocar fondo para alcanzar una nueva meseta (o un escaso “efecto rebote”). Este desplome se verificó en la ya permanente destrucción del tejido industrial, en la constante presencia de un porcentaje elevado de indigencia, desocupación, subocupación y sobreocupación, en la retracción continuada del consumo interno y en la creciente importancia de la exportación de materias primas o de escaso valor agregado. No se había verificado un crecimiento sostenido, ni un auténtico saneamiento de las cuentas públicas, ni mucho menos existían las bases para asegurar que la economía argentina era más competitiva que en el pasado, pues el

abaratamiento del costo de la mano de obra no servía de nada ante la abundancia internacional de tal genero y en condiciones más firmes de disciplinamiento productivo. Evidentemente, ante el conflicto desatado en forma permanente, tampoco existían las condiciones de previsibilidad y seguridad para que los inversores externos se decidieran, de una vez por todas, a invertir en el país un capital que no fuera especulativo, sino que se dedicara a actividades productivas que garantizaran una creación legítima de puestos de trabajo. En definitiva, el gobierno aliancista debería haber tomado otro camino respecto del modelo menemista no porque estaba moralmente obligado respecto de sus electores, sino porque era una exigencia estructural. Al intentar seguir por el mismo camino, según la doctrina del FMI, no consiguió otra cosa que agudizar las ya tremendas tensiones sociales y descomponer todavía más el tejido social y productivo. Además, la figura de la Alianza fue considerada en un primer momento por inversores y funcionarios de los organismos financieros internacionales como una amenaza para el modelo menemista, por lo que tardó en ganar su aprobación y nunca consiguió realmente su confianza.

Por otra parte, la existencia en el pasado de una lucha social efectiva que había resultado en mejores condiciones de vida promedio (al menos respecto de la mayor parte de las “economías emergentes”) se había reflejado en una estructura constitucional y normativa que resistía en alguna medida la formulación de leyes arbitrarias, basadas únicamente en un pragmatismo económico insensible a las consecuencias sociales del ajuste. Por eso los sucesivos ejecutivos argentinos debieron en alguna medida quebrar los límites del ordenamiento jurídico para continuar profundizando las políticas regresivas, hasta rozar el estado permanente de ilegitimidad, hecho salvado solamente por el servilismo mostrado por las instancias superiores del sistema judicial que, al dejar hacer y dejar pasar las acciones gubernamentales, legitimaba comportamientos políticos que contradecían de manera efectiva las fronteras materiales de los derechos y garantías que la constitución nacional debía proporcionar. Esta ruptura, circunstancial pero periódica, de los límites impuestos por el Estado de Derecho, no implicaba solamente una imposición de un poder extraordinario que vulneraba la soberanía de la sociedad argentina. La ubicación estratégica de estas rupturas, orientando las políticas públicas en un sentido regresivo, expresaba con sencillez política las necesidades de un régimen de acumulación que se afianzaba al mismo tiempo que comenzaba a devorar sus propias bases de sustentación. Igualmente debe señalarse que estas rupturas fueron generalmente teóricas, porque desde la perspectiva práctica del funcionamiento del sistema judicial argentino, las máximas autoridades legitimaron en forma activa o pasiva cada uno de estos episodios.

De la misma manera, buena parte de la población se hallaba habituada a estándares de calidad de vida que ya no eran sostenibles: salud, educación y seguridad pública, por ejemplo, se degradaron tanto durante la década menemista que resultaban casi irreconocibles para un estado que había sido el más desarrollado de América Latina y que veía aproximarse su situación social a la de otras zonas castigadas del subcontinente. El fracaso al intentar continuar con la línea política del menemismo no se debió, sin embargo, al solo hecho de la desconfianza pues, como se ha dicho, las bases materiales que permitían esa línea de acción se habían agotado. Al insistir de todas formas en ese camino, el gobierno delaruísta determinó su propio final anticipado. Porque si las clases argentinas movilizadas no tenían un proyecto orgánico de cambio social e institucional, las fuerzas políticas tampoco contaban con él. El triunfo de la ideología única parecía completo en este sentido. No importaba lo mal que las cosas salieran, no parecía haber otra salida que continuar aplicando medidas de ajuste y reforma regresiva de las instituciones del estado. Lo que con Menem habían sido soluciones de emergencia para detener

la inflación era ya la única posibilidad aparente para un gobierno serio. Y ésta es la opción que tomó De La Rúa, reafirmando la voluntad política de mantener un régimen de acumulación que se encontraba en crisis estructural y que obligaba día tras día a forzar los marcos reguladores y las formas legales para mantener su funcionamiento.

El colapso del régimen de acumulación instalado, no obstante, se había producido ya durante los dos últimos años de la década menemista, preparando a los espacios sociales para una caída continuada de las condiciones de vida. En todo caso, debe observarse que la clásica ruptura en la estructura social argentina, que permitía que el sector agrícola de gran tamaño siguiera produciendo y exportando con relativa tranquilidad, seguía operando en este momento. De este modo, las grandes explotaciones agropecuarias, que habían ido incorporando la soja como uno de sus principales productos, y las grandes compañías industriales alimentarias, en buena parte ya en manos de empresas transnacionales, pudieron en todo momento, incluso durante los más sangrientos episodios de violencia social, continuar operando con relativa normalidad. Esta continuidad sectorial, en alguna medida, redundaría en la posibilidad de reestabilizar el sistema una vez agotada la furia de la crisis social. Y este agotamiento debía producirse, ya que la movilización no podía alimentarse permanentemente de la propia protesta sin resultados materiales. Con el paso del tiempo, y en condiciones mucho peores que antes, las estrategias de supervivencia siguieron su camino de fragmentación social, hasta diluir el potencial de cambio político que tienen las grandes movilizaciones sociales. Ya Gramsci había anotado la importancia de los intelectuales orgánicos para dar sentido y eficacia a la crisis en un bloque histórico.

Así, aunque la crisis del régimen de acumulación se hizo evidente, no se produjo un reemplazo por otro, sino que apenas se consiguió disminuir el ritmo de acumulación, enfriando todavía más la economía y profundizando la crisis social. Naturalmente, el estado de agitación extendida contribuyó también a que una economía dependiente del sector externo como la argentina se viera perjudicada. El índice de riesgo de inversión, conocido como “riesgo país”, alcanzó niveles tan elevados que el ingreso de capitales se convirtió en utopía, dado que se habían agotado las posibilidades de hacer rendir el dinero lo suficiente como para que valiera la pena correr el riesgo de la inversión. Además, una vez liquidadas las empresas públicas y en virtual *Default*, el estado argentino no tenía con qué responder para disminuir la tasa de riesgo a futuro y hacer viable el ingreso de capitales.

b.2) Elementos de cambio y de continuidad del modelo ante la crisis institucional

b.2.a) Características del modelo implementado

Ante la crisis y la falta de recambio del régimen de acumulación, conviene señalar qué características del mismo se habían agotado y cuales eran las que, sin embargo, podían mantenerse e, incluso, prosperar. El modo particular en que el capitalismo argentino había producido buena parte de sus ganancias durante la última década y la tendencia centrífuga de los capitales así generados son elementos clave para entender qué era lo que ya no podía mantenerse luego de la crisis y lo que, por lo tanto, establecía nuevas referencias para explicar el desarrollo subsiguiente de los acontecimientos, en especial en lo que se refiere a las políticas públicas: *“la fuga de capitales, mas allá de convertirse en la expresión de una forma de capitalismo depredador y escindido de los resultados integrales de la economía nacional, es la expresión mas clara y*

terminante de la insurrección de las ganancias frente a la sociedad como proyecto colectivo” [CTA, 2002b; también v. Hourest y Lozano, 2002].

Para comenzar, debe destacarse que, una vez liquidados los principales activos del estado, realizada la reforma del mismo –en especial la de sus aparatos capaces de interactuar con grandes masas de dinero– y comenzada la recesión, y dada la situación de estabilidad del precio del dinero local inducida por la convertibilidad, la posibilidad de realizar grandes negocios especulativos se encontraba casi agotada, por lo que las grandes corporaciones económicas privadas tenían ya poco interés en continuar operando en el país en este sentido, dada la escasa vocación de establecer sus capitales en el país para obtener cotas de ganancia más bajas.

Para las grandes compañías dedicadas a la exportación de bienes de escaso valor agregado, por su parte, la referencia seguía puesta en el precio de los productos en los mercados internacionales, de tal modo que una devaluación de la moneda local podía resultarles beneficiosa. Opuesto era el caso de las empresas que habían invertido en las antiguas empresas del estado orientadas al consumo interno: en caso de producirse una devaluación de la moneda local, cuyo mantenimiento sobrevalorado era un ya un freno insostenible para la economía argentina, su capacidad de enviar remesas al extranjero, a sus casas matrices y accionistas externos, se vería seriamente limitada. Por otra parte, la retracción aguda del consumo interno amenazaba incluso con reducir la masa de ganancias que en moneda local podía obtenerse de las empobrecidas masas argentinas. El mejor ejemplo de ello estuvo constituido por los dueños de los servicios públicos que habían obtenido durante la década menemista unas ganancias extraordinariamente elevadas que les habían permitido remitir al exterior, dado que su índice de reinversión fue muy limitado, grandes masas de capitales.

Las empresas productoras de bienes manufacturados debieron seguir haciendo frente a la brusca disminución de las ganancias, tanto las derivadas de la extracción de plusvalía en masa como de la plusvalía absoluta y relativa, ante el achicamiento de la producción y el estado raquítico del consumo interno. Pero para muchas la situación ya era insostenible desde hacía tiempo, lo cual indujo a que se multiplicaran en esos años las quiebras masivas de pequeñas y medianas empresas, mientras que empresas de mayor tamaño re-localizaron en el exterior su actividad. Por otra parte, los grandes productores y manufactureros agropecuarios podían seguir manteniendo su régimen de acumulación, dado que su entorno productivo parecía escindido de la realidad social del país. Sin embargo, esto traía como consecuencia para la población, en términos relativos a sus disminuidos ingresos medios, el encarecimiento de bienes de la canasta básica lo cual, sumado al alto precio de los servicios elementales, empujaba continuamente, desde el punto de vista estadístico, a un sector creciente de la población por debajo de la línea de pobreza y, desde el punto de vista económico, a estabilizar la tendencia a la baja del consumo interno.

En definitiva, entonces, la crisis de 2001 sólo hizo evidente que el régimen de acumulación y distribución basado en la apropiación violenta de ganancias fáciles, que se ha calificado de “Depredador”⁷⁷ ya no podía mantenerse con todas sus características [CTA, 2002b]. Sin embargo, su largo desarrollo (pues más allá del impulso dado por la década menemista a esta

⁷⁷ Aunque la noción de Régimen capitalista depredador grafica bastante bien sus características, en este trabajo se prefiere la opción descriptiva de “régimen de acumulación forzado o de acumulación acelerada”, que no sólo posee menor carga ideológica, sino que permite adscribir un mayor número de circunstancias ligadas al modo de acumulación ampliada de capitales en el caso estudiado.

estructuración económica y social de Argentina el régimen venía desarrollándose al menos desde la dictadura militar) dejó imborrables consecuencias que pueden resumirse en los siguientes aspectos, bien caracterizados en un documento de la CTA [2004], que se retoman aquí:

1) Alteró la relación entre el trabajo y el capital. Aunque el resultado de la flexibilización estuvo lejos de ser el esperado, o al menos el anunciado, las sucesivas reformas legales y, especialmente, el deterioro de la situación laboral, cambiaron radicalmente la estructura laboral argentina, disminuyendo el poder de los sindicatos a escala general y aumentando la desprotección de los asalariados, los pequeños productores y los trabajadores autónomos, mientras que la concentración económica y la distribución polarizada de la riqueza volvió transparente la transferencia de la riqueza social hacia los sectores más concentrados de la economía. La acumulación en Argentina durante esa etapa también puede calificarse de depredadora en términos de las relaciones entre trabajadores y tomadores de empleo.

2) Cambió notablemente la relación de competencia entre capitales. Esto incluyó la apertura económica, comercial y financiera, que se tradujo en la vigencia de un régimen de valorización financiera (de carácter especulativo) de los capitales ingresados al país y también *“en la existencia de un formato de ganancias extraordinarias no reproducible ni sostenible en el tiempo”* [CTA; 2002b]. La estimulación indirecta de esa inversión especulativa motivó comportamientos empresariales y estatales que supusieron la primacía de los factores financieros, privados y públicos, lo que determinó durante años el dominio de estos factores sobre otras formas de extracción y distribución del excedente, hecho que se expresó incluso en el modo de entender el manejo de la economía nacional desde la administración pública, determinando una negación implícita de políticas sociales activas o tendientes a estimular la producción industrial y la creación de empleo por medio de acciones estatales. Pero:

“Dicho régimen no debe ser empero confundido con una hegemonía de los bancos y compañías de seguros sobre las actividades directamente productivas es decir con un control meramente externo sobre estas últimas sino que debe ser identificado, por una parte, con la optimización de los rendimientos financieros a partir de una lógica que, al situar en la cúspide de la jerarquía de la rentabilidad a las finanzas, impone la modificación de la concepción del tiempo en el proceso de producción y distribución exacerbando la pugna por reducir la inmovilización del capital dinero en capital constante (en equipos y maquinarias) y disminuir los gastos en capital variable mediante la intensificación del trabajo, la reducción de su precio y su flexibilización funcional y temporal acentuando radicalmente la incorporación de la lógica de las finanzas en el uso de la fuerza de trabajo y en la configuración de los aparatos productivos y por otra con la protección a la libre circulación de capitales y el consiguiente “derecho” a acceder, en todo lugar y tiempo, a las fuentes de ganancias mas elevadas” [CTA; 2002b].

Las ganancias extraordinarias producidas a través de este régimen donde primaba la valorización financiera implicaba *“la captura, y no la construcción, de diversas formas de ganancias extraordinarias cuya reproducción y sustentabilidad se advertía evidentemente como precarias”* [CTA; 2002b]. Estas ganancias surgieron de las siguientes fuentes: a) Ganancias brutales y “fáciles” de productividad que recayeron sobre el trabajo y no sobre el capital, es decir, mediante el aumento de la plusvalía absoluta y el aumento de la tasa de explotación relativa al costo del trabajo; b) Ganancias surgidas de políticas tarifarias abusivas (aunque amparadas por el estado) y de la captura de servicios públicos privatizados, obtenidas gracias a la permisividad del gobierno (en particular del menemista) y a las facultades otorgadas por los pliegos de

privatización o concesión de las empresas y servicios públicos, cuyos efectos se irradiaron al resto del ámbito privado en la medida en que lo permitiera el comportamiento del consumo; c) Ganancias surgidas de la mercantilización de relaciones y servicios sociales como los verificados en el sector salud, educación y seguridad y previsión social [VV.AA., 2001c]; d) Ganancias surgidas de las ventas de empresas –especialmente de las que pasaban a propietarios extranjeros o a empresas transnacionales– y de la concentración económica en sectores importantes de la producción nacional; e) Ganancias apropiadas en la propia valorización financiera a partir de la captación de deuda pública a tasas exorbitantes, la provisión de seguros de cambio gratuitos por parte del sector público (en una instancia de la economía mundial donde la cobertura de riesgos cambiarios resulta un pingüe negocio para algunos y un alto costo para otros), y el otorgamiento de subsidios multimillonarios para aminorar los costos creados por los cambios en las magnitudes nominales en las cotizaciones de las monedas. *“En esta dirección merece destacarse una mirada distinta sobre el proceso de fuga de capitales entendido como la exportación de excedentes convertidos en moneda dura por un monto que supera los 130.000 millones de dólares y que sobrepasa con holgura el PBI argentino en la actualidad y alcanza como mínimo al 90% de la deuda pública nacional y al 64% de la deuda total declarada”* [CTA; 2002b]; f) Ganancias producidas a partir de la disposición de ventajas comparativas estáticas y expresadas en rentas naturales que sufrieron vaivenes a partir de los distintos arreglos cambiarios y de las políticas de desregulación del estado.

Teniendo en cuenta estas transformaciones, la búsqueda declarada de la competitividad resultó en una tremenda transferencia de la riqueza social desde todas las clases medias y bajas hacia la cúspide, cada vez más concentrada en términos de propiedad y de valoración del capital, de la pirámide social. Esta transferencia se verificó no sólo en el deterioro de las condiciones de vida de la población, sino también en la profunda inestabilidad política que se vivió en los últimos años del período estudiado.

3) Se modificó la relación entre el capital y el estado. Esto incluye una masiva transferencia de los resultados del proceso de acumulación primitiva de capital (por vía de las privatizaciones) y una desgravación fiscal sobre las transferencias de riqueza *“que consentía la rebelión de los sectores dominantes y auspiciaba una mayor concentración de la propiedad y del ingreso”* [CTA; 2002b]. También se desarrolló un modelo dependiente de las políticas desarrolladas por los organismos financieros internacionales, cuya presión continua se orientaba no sólo al cobro de lo adeudado por la nación argentina sino, sobre todo, a imponer una estructura productiva y un modo de funcionamiento que habilitara una determinada forma de despliegue del capitalismo argentino, tanto en el ámbito interno como en su inserción en el mercado mundial. Esto incluyó la mutación de la relación con la economía internacional en lo que se refiere a la división internacional del trabajo y a la incorporación en el régimen comercial, monetario y financiero internacional. En estas condiciones: *“la economía nacional no iba a aprovechar ni las oportunidades de disposición de liquidez internacional, ni el incremento de la internacionalización del comercio y la producción. El papel a desarrollar necesariamente se circunscribiría a una plataforma importadora de bienes, vendedora de empresas, proveedora de consumidores e imitadora de standards de vida de otras sociedades”* [CTA; 2002b], situación que, evidentemente, no podía sostenerse en el tiempo dadas sus implicancias económicamente recesivas a largo plazo y socialmente regresivas.

4) Desde el punto de vista financiero se alteró también el uso social de la moneda, ya que fueron cambiadas las circunstancias de creación, gestión y circulación de la misma. Cambiaron y se debilitaron las funciones y capacidades del estado en este aspecto, en especial los mecanismos

mediante los cuales es posible intervenir en las crisis de liquidez en donde el estado actúa como prestamista en última instancia y las relaciones de pagos e intercambios con las monedas de otros países. La sujeción de la moneda nacional a las reglas de la convertibilidad concurría con los procesos anteriormente descritos para quitar a la sociedad su capacidad de intervenir sobre el régimen monetario. Esto suponía una virtual privatización de ese sistema de decisiones y provocando su transferencia a los proveedores de divisas. En este punto no sólo debe considerarse la acción interesada de organismos como el FMI o el BM, sino también la posición de esa importante fracción del capitalismo argentino constituida por los exportadores agropecuarios y de otras materias primas. El empobrecimiento de la soberanía estatal en la creación y gestión de la moneda no iba destinada a cuestionar esencialmente el papel de la misma como mercancía sino a *“repudiarla como bien público sujeto a intervención de coaliciones sociales alternativas”* [CTA; 2002b], lo cual implicaba la prevención de políticas públicas que intentaran alterar la distribución estructural conseguida a lo largo de esos años sin chocar políticamente con la legislación desarrollada y con los tenedores de divisas, de manera tal que se produjera necesariamente una crisis monetaria de importancia. La generación de dinero y su apoyo en reservas en dólares (condición impuestas por la convertibilidad), la determinación de la tasa de interés, el rol del sistema financiero y el papel del propio Banco Central debieron reubicarse en la dolarización creciente de las transacciones y ahorros, restringiéndose su capacidad de acción y sus posibilidades de intervención.

b.2.b) Aspectos insostenibles del modelo ante la crisis

A las consecuencias del mantenimiento prolongado de estas circunstancias estructurales debió enfrentarse el experimento político que se hizo cargo del control del poder ejecutivo nacional al acabar abruptamente la experiencia de De La Rúa. Buena parte de las relaciones impuestas por este modelo entraron en crisis durante la última etapa de la era menemista, otras la hicieron como consecuencia del recambio político, a fines de 1999, mientras que otras cedieron ante la permanencia de la recesión por la insistencia en políticas públicas con malos resultados generales encaradas por el gobierno de la Alianza en la misma línea que el menemismo.

En primer lugar, y lejos de mejorar, con la recesión continuada la mala relación entre los trabajadores y las empresas generadoras de empleo se deterioró todavía más. Las tasas muy altas de desempleo tendieron incluso a empeorar, lo cual redundó en unas pésimas condiciones de negociación para aquellos que conservaban sus puestos de trabajo, incrementándose la precaria situación laboral y el abuso de los tomadores de empleo, ya fuera para conseguir extraer una tasa superior de plusvalía o simplemente para resistir la sucesión sin interrupción de malas temporadas. El endeudamiento sostenido de muchas empresas a tasas de interés muy elevadas contribuyó a que las quiebras vaciaran de entidad cualquier reclamación posterior de los trabajadores, ya fuera, excepto en algunas ocasiones, para conseguir autogestionar sus fuentes de trabajo o para conseguir indemnizaciones. Por todo ello la relación entre el capital y el trabajo era uno de los puntos más críticos del régimen de acumulación. No obstante, no es en este aspecto en el que la crisis provocó los mayores cambios en este régimen. Porque las empresas capaces de soportar la recesión, ya sea por tener un mercado interno cautivo o muy amplio, por liderar un sector y ver reducida su competencia con las quiebras y fusiones, o por dedicar sus esfuerzos en un área en que la exportación fuera rentable, pudieron incluso ampliar su margen de beneficios. Simplemente, la economía argentina vio descender la masa de la producción, verificado en un brusco descenso del PBI, de la tasa de ocupación y de la

estabilidad laboral. De este modo, la crisis no volvió insostenible el modo en que los capitalistas podían extraer la plusvalía –un modo sumamente beneficioso en cuanto a sus márgenes de ganancia–, sino el volumen de la misma considerado en forma agregada. Así, la economía argentina sufrió un pronunciado descenso del uso de su capacidad productiva instalada, verificándose un proceso paralelo de exceso de mano de obra e inactividad industrial.

En cuanto a la relación entre capitales, aun donde quedaron márgenes de competencia, y exceptuando al sector financiero, en donde faltaba por recorrer un violento proceso de concentración bancaria, tanto la configuración del sector agropecuario como la del industrial habían llegado al límite del sistema de acumulación forzada, ya que el desmoronamiento del control estatal llegó acompañado de una limitación manifiesta de la capacidad de realizar grandes operaciones económicas con beneficios automáticos. Incluso la refinanciación de parte de la deuda externa pública con el megacanje resultó para muchos inversores un negocio riesgoso y de resultado incierto. Los modos rápidos de obtener grandes ganancias que se caracterizaron en el punto segundo del apartado anterior dejaron de ser viables y, en este sentido, la transformación del régimen de acumulación dejó de depender en buena medida de variables políticas, para pasar a administrarse en el contexto aislado de una economía capitalista que se encontraba parcialmente desintegrada. Esto último no significa que desapareciera todo tipo de actividad transaccional entre empresas y grupos empresarios de capital local o internacional. Por el contrario, mientras en algunos sectores continuó el modelo de extranjerización, en otros algunas empresas extranjeras se deshicieron de sus activos en el país ante los riesgos implicados en su permanencia. La crisis política tuvo en este sentido el claro resultado económico de ahuyentar a todo tipo de inversores externos, generando un nuevo frente de fuga de capitales, ajeno al anterior modo de fuga basado en retornos y regalías a las casas matrices.

La relación entre el capital y el estado, al menos durante los meses más conflictivos, dejó de ser una oportunidad y una facilidad para convertirse en un peligro más o menos incierto, ya que no era fácil determinar cual sería el rumbo que tomaría el gobierno que consiguiera finalmente estabilizarse en el poder. Con la entrada en un estado de cesación de pagos se interrumpieron momentáneamente los vínculos políticos con los organismos financieros internacionales que lograrían, sin embargo, posicionarse relativamente bien a la salida de etapa más conflictiva de la crisis, sin responsabilizarse ni hacer una autocrítica de fondo respecto del resultado de las políticas que habían impuesto al país en connivencia con los cuerpos políticos del estado, excepto por la incesante acusación respecto de la insuficiencia de las transformaciones realizadas.

Los efectos de la crisis tuvieron sobre el comportamiento monetario unos efectos tan significativos que serán revisados en el siguiente capítulo, cuando se analicen los efectos de la devaluación. Sin embargo, conviene adelantar que la salida explícita de la convertibilidad, luego del ensayo fallido de devaluación artificial practicado por Cavallo por medio de un desdoblamiento cambiario que se mostró completamente insuficiente [P12, 16-06-2001], permitió comprobar hasta que punto la política monetaria se hallaba asociada al régimen de acumulación forzado, ya que prácticamente no permitía ningún otro mecanismo de producción, para los sectores no exportadores, que no orientara las estrategias hacia la concentración sectorial (lo cual muy pocos agentes, los de los grandes capitales, podían hacer) o hacia el aumento de la extracción de plusvalía, ya fuera empeorando las condiciones laborales o abaratando sus costos, lo cual incentivó la multiplicación del trabajo informal [v. Cuadro 51 del

AE], ya que la evasión impositiva y social fue también un medio de acumulación muy extendido durante la década menemista. Quien no optara, desde el punto de vista empresarial, por una de estas opciones podía endeudarse hasta quebrar, cesar la producción o reducir drásticamente su capacidad productiva y con ello su propia capacidad de generar empleos y ganancias. De allí que numerosas firmas hayan reorientado sus operaciones, pasando de ser productores a ser importadores lo cual, incidentalmente, contribuía a debilitar la posición de sus antiguos competidores vaciando algunos aspectos de la producción nacional que terminaron por ser ocupados, mientras la paridad cambiaria lo permitió, sólo por manufacturas importadas de calidad media o baja pero, en todo caso, mucho más competitivas que sus similares de producción nacional. Esta des-industrialización sectorial tendría graves consecuencias luego de la devaluación, ante el brusco aumento del valor agregado de las importaciones de bienes de consumo y de capital.

De este modo, cualquier gobierno que consiguiera cierta estabilidad en el cargo debería hacer frente a estos problemas dejados por la crisis en la estructura económica del país, junto con los más urgentes problemas sociales. La tarea de reorganizar y redefinir los mecanismos del régimen de acumulación sería la que marcará las variables a considerar por ese gobierno, dado que el panorama político argentino nunca hizo sospechar del acceso al poder de un ejecutivo que desarrollara políticas tendientes a un cambio sistémico profundo, con una reestructuración completa y renovadora. Por el contrario, la estabilización del país quedaría en manos de quienes fueron agentes políticos ya durante la primera etapa del menemismo, aunque sus políticas no podían por fuerza parecerse a aquellas. Pero a pesar de esta supremacía de lo económico en la agenda política, la crisis llegó a alcanzar tales dimensiones que lo que resultaría determinante sería el modo en que fue encarada la cuestión social.

b.3) La cuestión social

No es infrecuente que un determinado período de convulsión social y política no se corresponda, por su virulencia relativa, con la situación social de las clases y sectores participantes. En el caso argentino, a fines del año 2001, por el contrario, la pregunta que puede hacerse es por qué tardó tanto en ocurrir el colapso político de las instituciones públicas. Seguramente se podrá responder con la enumeración de muchos factores pero, en general, puede destacarse que, para los sectores que fueron quedando excluidos de la marcha de la economía durante la década menemista, la lucha por la supervivencia familiar y personal, intentando mantener estándares de vida que no eran de partida elevados, consumían buena parte del tiempo disponible, mientras que la situación general volvía opacas las opciones sociales de salida, mediante un mayor compromiso político para el cual, de todas formas, no abundaban referentes fiables. La ausencia de movimientos de masas organizados en torno a una idea de cambio estructural, que en ningún momento logró cristalizarse, explica esta falta de referentes, pues el peronismo se había restringido y fragmentado en sus tendencias, que eran sobre todo de liderazgo y no de referencia ideológica y el radicalismo estaba muy lejos de conseguir un discurso socialmente comprensible y aceptable ante la crisis. Esta situación restringió también a un momento específico la salida masiva a la calle de los integrantes de la clase media, un sector estructuralmente poco dispuesto a cohesionarse (debido a su pluralidad intrínseca en relación con las actividades concretas desarrolladas por esta fracción social) y que sostenía, en conjunto, una postura escéptica frente a los políticos profesionales, pero también frente a las masas de excluidos. La relativamente rápida desagregación de la alianza de clases

luego de la caída de De La Rúa es un claro signo de esta falta de cohesión [Przeworski, 1999]. Pese a todo, la cuestión social era la más relevante para evitar el estallido social, mientras que fue sistemáticamente dejada de lado por el estado, que prefirió enfrentarse a los problemas financieros y políticos. Visto en retrospectiva, las políticas sociales tienen todo el aspecto de no haber hecho nada por evitar el colapso institucional. Pareciera incluso que, simplemente, se hubiera esperado que ocurriera.

Es cierto que, exceptuando a la minoritaria CTA, el movimiento obrero se hallaba no sólo fragmentado, sino incluso carente de toda referencia respecto del modo de encarar procesos tan graves como los índices altísimos de desocupación y el deterioro profundo del poder adquisitivo del salario. Pero es que es precisamente la presión de los excluidos y de los más castigados por el modelo la que se hacía sentir en el centro político del país. El abandono público de la cuestión social producido desde 1989 en adelante había dejado tal saldo negativo que, pese a la lenta naturalización de las malas condiciones de vida y trabajo para la población en general, todavía era de esperarse una fuerte reacción, especialmente si se afectaba también a sectores que, habiendo sido duramente tratados por el modelo, todavía tenían fuerza suficiente para desestabilizar a un gobierno debilitado. En este segmento se encontraban elementos que, como los funcionarios públicos, constituían nexos de información capaces de trabar buena parte del funcionamiento estatal y similar poder de presión, más concentrado, tenían algunos productores agropecuarios, pequeños y medianos empresarios, bancos locales o regionales amenazados, cámaras de comercio y otras organizaciones (la iglesia, el ejército), cuyos reclamos convertían las quejas particulares en cataratas de presión engrosadas por los medios de comunicación que, sin perjuicio de otros intereses, debían hacer de la propia crisis el apartado preferente de su agenda diaria.

La cuestión social era tan importante porque, en última instancia, no importa el régimen de acumulación que se desarrolle en una sociedad capitalista cualquiera, tal régimen debe ser sustentable a mediano plazo o debe perecer ante sus contradicciones internas o, como es el caso, a los límites impuestos por su propio comportamiento devastador. No se trata aquí de aplicar una idea fatalista respecto del capitalismo como sistema, sino de apreciar que la capacidad de una economía, aun de escala nacional, no puede tolerar indefinidamente altos niveles de concentración económica y de pauperización social, sumada a constantes ataques y degradaciones del modo de vida de las capas medias, sin que se produzca finalmente algún tipo de reacción. Las altas ganancias, los enormes negociados, la corrupción imparabla y voraz, deben finalmente detenerse ante la imposibilidad de extraer mayores beneficios de un aparato industrial desarmado, de una inseguridad ciudadana alarmante, de un estancamiento completo del consumo y de una total incapacidad de responder a la presión impositiva creciente de un estado aquejado por deudas enormes y que consumen una ingente porción de su presupuesto.

Ciertamente que el modelo hubiera podido mantenerse con altas tasas de crecimiento económico, el cual habría retenido, además, la cuestión social entre límites tolerables. Pero es que es precisamente el modelo el que impuso los límites al crecimiento y, lo que es peor, indujo la instalación de una situación social que atentaba invariablemente contra los parámetros indispensables del propio crecimiento. Probablemente es cierto lo que alegan los ideólogos liberales, en el sentido que, si se produce un mayor crecimiento económico, aumentan las posibilidades de que aumente la tasa de empleo (aunque eso no dice nada acerca de la distribución de la riqueza), pero lo que no es posible en ningún caso es conseguir un régimen de acumulación que, sin incrementar otra cosa que las ganancias fáciles y de tipo especulativo,

desarrolle a largo plazo largos márgenes de crecimiento del PBI. A menos, por supuesto, que se considere a la propia población como la variable de ajuste, pues reduciendo sus estándares de vida sí puede aplicarse una política de alto crecimiento y alta concentración económica, siempre y cuando se alcance a reprimir la resistencia a este descenso en la calidad de vida lo suficiente como para volver la economía fiable y deseable para los inversores externos.

El discurso económico de corte tecnocrático y monetarista, preocupado por el estado de las cuentas públicas y por la sanidad del sistema financiero en función de la buena apariencia de un país respecto de esos potenciales inversores, es el más adecuado al mismo tiempo para interferir con la observación sistemática del desarrollo de un régimen de acumulación respecto de la situación social de una sociedad cualquiera [Monnier, 1995]. No obstante, existen numerosas herramientas de observación para realizar un análisis fiable de este comportamiento recíproco. En este sentido y como se verá en este caso, un agravamiento de esos indicadores en tiempos de convulsión institucional no es necesariamente una prueba definitiva del estado de la estructura social. Pero ese agravamiento sí es importante para el desarrollo de las políticas públicas que siguen a la crisis, y de allí que un brusco giro discursivo en las tácticas políticas de un nuevo gobierno de crisis tampoco sea decisivo para la instauración de un nuevo régimen de acumulación.

Capítulo IX

Caos y reordenamiento en la gestión de Eduardo Duhalde

- a) Condiciones de la reorganización institucional: *a.1) La legitimidad acobardada; a.2) El caos monetario como mecanismo de estabilización política; a.3) Los problemas sociales como vía de estabilización política.*
- b) La reorganización de las políticas públicas: *b.1) Principales estrategias del gobierno de Duhalde [b.1.a) El shock normativo, b.1.b) Realidad y apariencia del recambio político, b.1.c) El posicionamiento estructural del gobierno]; b.2) La nueva agenda de siempre de las políticas públicas [b.2.a) Conservadurismo político y renovación agroindustrial dependiente, b.2.b) Control financiero y abandono de la sustitución de importaciones].*
- c) El traspaso de poder: legitimación política e incertidumbre social: *c.1) La mutación en la percepción interna de la tarea general del estado; c.2) Elecciones en crisis, por la crisis y para la crisis [c.2.a) Elecciones en crisis, c.2.b) Elecciones por la crisis, c.2.c) Elecciones para la crisis]; c.3) Final abierto, futuro incierto.*

a) Condiciones de la reorganización institucional

a.1) La legitimidad acobardada

Es difícil determinar si el gobierno encabezado por Eduardo Duhalde gozaba al comenzar su mandato de una legitimidad constitucional suficiente en el marco del estado de derecho que, pese a todo, imperaba todavía en el país. Es bien cierto que como antecedente cercano se había producido, al finalizar bruscamente el gobierno alfonsinista, un traspaso de poder apresurado, pero sin romper las formas institucionales. Al ocurrir el traspaso Menem ya había sido proclamado vencedor de elecciones generales previas y legítimas, de tal modo que, si bien los plazos no fueron los previstos por la constitución y por la decisión de las urnas, al menos sí lo fueron las personas y, principalmente, los partidos políticos que intervinieron en la recomposición del poder ejecutivo. Además, a pesar del clima hiperinflacionario, el ambiente social se hallaba en 1989 menos convulsionado que en el año 2001. Tampoco los problemas sociales como la desocupación o el hambre y la falta de equidad en la distribución de la riqueza nacional eran tan pronunciados como en el primer año del nuevo siglo. A diferencia de aquel caso, en el que también un justicialista reemplazaba a un radical en el poder, Duhalde no había sido elegido, en esta oportunidad, más que senador, lo cual recuerda que *“todo cambio político no revolucionario se realiza mediante un acuerdo entre élites”* [Paramio, 1996: 19]. De hecho, llegó a tomar el mando del poder ejecutivo a través de una tortuosa componenda parlamentaria y luego del relativo fracaso, sucesivo y veloz, de tres experiencias, encabezadas por las figuras de Ramón Puerta, Adolfo Rodríguez Saá y Eduardo Camaño. De ellos sólo el segundo logró mantenerse en el cargo más de tres días y sólo el primero, como presidente provisional del senado nacional (cargo que constitucionalmente ocupa el vicepresidente de la nación según el artículo 57 de la constitución), parecía tener alguna legitimidad institucional para ocupar la presidencia de la nación.

En alguna medida puede entenderse que la forma política de la democracia argentina suponía que, en casos como el presente de acefalía institucional ante la renuncia del presidente y la inexistencia de un vicepresidente, era el congreso de la nación el encargado de nombrar un nuevo ejecutivo hasta las siguientes elecciones generales y así parece recogerlo el artículo 75 de la propia constitución (en el punto 21º del inciso 3). Sin embargo, debe tenerse en cuenta que lo que se reclamaba insistentemente desde la protesta popular era la falta de legitimidad social e institucional, más que normativa, de todos y cada uno de los integrantes del poder político del país. De esta manera, quienquiera que se hiciera cargo del ejecutivo comenzaría su gobierno con una carencia notable de legitimidad. Por otra parte, el mecanismo implícitamente elegido para erigir un nuevo ejecutivo fue bastante sospechable de manipulación institucional. Los momentos de transición representados por las “presidencias” de Puerta y Camaño, dos agentes políticos sin peso propio, sólo sirvieron para devolver el poder al justicialismo, en dos versiones sumamente diferentes, aunque complementarias. En su breve mandato, Rodríguez Saá desarrolló una política mediática destinada a cambiar el humor de la protesta social. Amparado en una retórica nacionalista y populista, que no desentonaba con su carácter de caudillo de una provincia periférica y de escasa entidad en el panorama nacional (San Luis). En buena medida no hizo otra cosa que reencarnar al riojano Carlos Menem de la campaña electoral de 1989, proclamando unas promesas que no se podían cumplir o que, en cualquier caso, sabía que no se iban a cumplir, y que sirvieron sobre todo para ganar tiempo y efectuar algunas operaciones políticas al amparo del encargo dado por el congreso de asumir el control del poder ejecutivo.

Cuando cedió el poder a Camaño, un operador político de Eduardo Duhalde, ya podía presumirse el final de tantos recambios institucionales, pues era claro qué fuerza política era la única con entidad organizacional suficiente como para encarar la estabilización política del país y quién era el hombre fuerte del justicialismo en esas circunstancias. La posición del dirigente bonaerense, en este sentido, respondía a la necesidad de estabilización partiendo del control de los movimientos sociales en el aglomerado urbano de mayor peso del país, vale decir, la ciudad autónoma de Bs. As. y su conurbano, los grandes partidos industriales pertenecientes a la provincia homónima.

Así, al comenzar el año 2002, Duhalde recibió la banda presidencial y el encargo de formar un gobierno de transición que se prolongaría hasta mayo de 2003, sin que las masas movilizadas de forma continua durante los meses anteriores de dura lucha y numerosos muertos por la represión policial tuvieran oportunidad de opinar o decidir nada al respecto, pese a lo cual insistieron en la movilización casi permanente. De hecho, la convocatoria a las elecciones se retrasaría hasta fines de noviembre, dando todo ese lapso de tiempo, más los primeros meses del siguiente año, para imponer una serie de importantes cambios y resoluciones en las que no tuvo participación alguna el pueblo argentino, pues la protesta podía servir de cierto límite, pero no de guía para un proyecto de estabilización exitoso en las condiciones formales existentes.

El antiguo vicepresidente de Menem comenzó su mandato con una actitud sorprendente de resignación, asumiendo sus funciones no como un poder político sino como una carga pública. No obstante esa asunción resignada del cargo, el caótico periodo de transición le había servido para asegurar la gobernabilidad de las instituciones mediante oportunos acuerdos, lo cual se puede colegir de la tranquilidad de la oposición política que pudiera tener. Igualmente sorprendente resultó su negación implícita del propio protagonismo político en la década anterior, como si haber ocupado la vicepresidencia del país, el cargo de senador nacional y la gobernación de la provincia de Bs. As. no hubieran sido cargos políticos de importancia, y no le cupiera por ellos ninguna porción de responsabilidad sobre las políticas públicas aplicadas en ese lapso. Es bien cierto que, para cuando fue designado presidente, su relación con su antiguo socio en el poder se había deteriorado tanto que el enfrentamiento entre las corrientes lideradas por Menem y Duhalde se convirtió en la principal referencia del justicialismo. Dado este conflicto partidario, Duhalde eligió quedarse con la postura moderada y dialoguista de centro, mientras que Menem continuó su interminable viaje hacia la derecha política, hasta solicitar incluso que las FFAA se hicieran cargo de la seguridad nacional, una atribución expresamente prohibida por ley dados los pésimos antecedentes de las FFAA argentinas en este campo. Sin embargo, este distanciamiento de Menem no bastaba para posicionar a Duhalde en el centro-izquierda, y así lo demostraron las estrategias principales de su mandato.

Dentro del PJ hubo lugar incluso para formar dos corrientes emergentes de cierta importancia. Por una parte, el renunciado Rodríguez Saá constituyó una especie de corriente nacional-socialista-populista que, amparándose en las necesidades políticas del momento, reunió en su seno a caudillos provinciales, elementos desplazados de otras corrientes políticas y antiguos torturadores y agentes de la dictadura. El hecho de que dicha corriente fuera llamada el “adolfismo”⁷⁸, no contribuyó precisamente a tranquilizar a las clases medias y altas respecto de

⁷⁸ Se trata de una nueva muestra para la galería de verificaciones empíricas del postulado hegeliano corregido por Marx [1999] acerca de la repetición de la historia como farsa. Este *Führer* campechano no conseguiría más que un tibio apoyo electoral, no obstante sus ampulosas promesas populistas.

su orientación política, aunque se encontrara más interesada en ocupar un nicho de poder entre los sectores más desesperados de la población que en profundizar en una ideología de corte fascista. Por otra parte, comenzó a elevarse en la estima popular, a escala nacional, la figura de Néstor Kirchner, gobernador santacruceño y justicialista díscolo y poco dado a obedecer las exigencias de la nación o de los líderes de su propio partido lo cual, paradójicamente, le hizo ganar cierta dosis de legitimidad de la que carecían la mayor parte de los referentes políticos nacionales. Atendiendo mejor a los hechos nacionales, es más correcto decir que la figura de Kirchner, gracias a su rebeldía, no se hundió tanto como la del resto de los políticos profesionales de la nación. El gobernador patagónico no contaba con una auténtica proyección política nacional, en forma de un aparato partidario consolidado, que era indispensable para aspirar a controlar el poder ejecutivo. Pero su ulterior alianza con Duhalde le permitió, en última instancia, hacer claudicar a Menem en las siguientes elecciones generales y asumir el control del gobierno en mayo de 2003.

La misma postura moderada intentó imponer Duhalde en el control de los asuntos públicos, combinando severidad y generosidad aparentes ante los reclamos sectoriales. El éxito de su gestión en el aspecto de la pacificación nacional, al menos desde la perspectiva de los sectores de poder, resultó a mediano plazo incuestionable, mientras que la fuerza de la movilización popular fue cediendo ante la evidencia de que, se hiciera lo que se hiciera, nada cambiaba, pues los dirigentes políticos y los aparatos partidarios seguían siendo los mismos y ni siquiera las causas abiertas contra los máximos funcionarios de gestiones pasadas (Menem en el caso del tráfico de armas a Ecuador y Croacia y De La Rúa en el caso más reciente de la violenta represión que causó decenas de muertos en manifestaciones del 19 y 20 de diciembre de 2001) parecían concluir en condenas efectivas sino, en el mejor de los casos, en meras sanciones coyunturales propias de los procesamientos respectivos. Las fuerzas sociales descubrieron, aun sin demasiada conciencia de la cuestión, que la organización política del estado argentino, amparada en una adecuada ingeniería normativa, bloqueaba todo intento de transformación mientras no surgiera de las propias instituciones, como corresponde a todo estado de derecho moderno. También fue posible constatar que el caos social resultante de la aplicación de políticas públicas sumamente agresivas para el buen estado del tejido social argentino no hizo más que cambiar a un ejecutivo débil por uno fuerte (y fuerte precisamente porque su prioridad era restablecer el orden), pero sin que realmente se alteraran las tendencias políticas de los mismos. De esta manera, el principal capital político del comienzo de la gestión duhaldista fue la resignación de las fuerzas sociales y la tensa espera del desarrollo de las políticas públicas que, no obstante su legitimación relativa y no más que tácita, tendrían que producirse necesariamente.

Porque como se ha descrito en el capítulo anterior a propósito de los límites del régimen de acumulación, el nuevo gobierno debía necesariamente enfrentarse a problemas urgentes de regulación de los conflictos sociales emergentes y para ello debía promover políticas públicas que contradijeran a los que habían sido principios funcionales del estado argentino durante los últimos doce años. Problemas tan diferentes como la asistencia social a los sectores más desfavorecidos, el tratamiento de la crisis de la deuda y la reestructuración monetaria y financiera debieron ser acometidos sin dilación.

En este sentido, la crisis había tenido un efecto importante también para los acreedores externos. Porque sin llegar a reconocer sus errores o responsabilidades, dado que declaran formalmente no tener injerencia en los asuntos internos de un país soberano, incluso a los

organismos financieros internacionales se les hizo evidente que en condiciones de caos y disolución el estado no podía hacer frente a sus obligaciones externas, a menos que se violaran principios sagrados para esos mismos organismos, como el respeto por la propiedad privada (lo cual ya estaba ocurriendo, por otra parte, con la prolongación del Corralito). Efectivamente, un estado que era incapaz de recaudar fondos por la vía impositiva, dada la brusca caída del consumo asociada a la crisis social, y que no contaba con reservas en divisas suficientes, nunca podría frente al pago de intereses sin apropiarse de importantes montos de capitales privados. Por supuesto que se habían acometido ya medidas confiscatorias, pero éstas afectaban circunstancialmente a pequeños tenedores de capital, y nunca a grandes corporaciones, que resultaron ser las verdaderas protegidas por el derecho de propiedad ante una crisis de gran envergadura [v. Cuadro 52 del AE]. El Corralito y el Corralón siguieron inmovilizando los depósitos de cuenta corriente y a plazo, pero con ello se beneficiaba sólo el sector del capital financiero que, no obstante, sufrió durante la administración de Duhalde un marcado proceso de concentración, fortaleciendo la posición en el mercado de las grandes corporaciones financieras extranjeras, ya fuera mediante la adquisición de bancos nacionales amenazados o por la quiebra de los mismos y la debilitación resultante de la competencia en un mercado financiero constreñido. Este proceso no era nuevo, por supuesto, pero se agudizó con la crisis del sistema bancario implicada en la aplicación del Corralito y se acentuaría más con el contexto de devaluación definitiva de la moneda local que el estado se vio obligado a encarar rápidamente. En estas circunstancias no parecía tener ningún sentido que se reclamara constantemente más ajuste fiscal y equilibrio de las cuentas públicas, ni que se acelerara el proceso de salida de la cesación de pagos. La refinanciación de la deuda externa pública se proclamó como una necesidad estructural, generando un imperativo político al que el ejecutivo provisional respondió a la medida de los acreedores externos, de las grandes corporaciones y del sector agro-exportador. Es decir: reafirmó su compromiso de retomar los pagos, confirmó la vía de la apertura económica y evitó incrementar la presión fiscal sobre las exportaciones.

Bajo el amparo discursivo del riesgo de quedar aislados del “resto del mundo” (esto es: del mercado mundial) el presidente provisional proclamó la intención del país de cumplir con sus compromisos, anteponiéndose nuevamente los compromisos del estado para con los sectores predominantes y posponiendo sus compromisos con su propia población, que semana a semana alcanzaba nuevos y más bajos pisos de sus condiciones de vida. No se trata sólo de intenciones: mientras que los ingresos de la población trabajadora se reducían o desaparecían, las grandes empresas y el sector agro-exportador no vieron decaer excesivamente los suyos, y en todo caso en una proporción mucho menor que los trabajadores lo cual, a mediano plazo, les garantizó una mayor participación en la distribución de la riqueza, continuando con una progresión distributiva regresiva que llevaba más de un cuarto de siglo de funcionamiento continuado [P12, 10-09-2001, 28-01-2002; CL, 20-11-2002].

Pese a ello, el mensaje del gobierno incluía la necesidad de postergar el cumplimiento de los compromisos externos de carácter público hasta que las condiciones internas se estabilizaran lo suficiente como para permitir regularizar el estado de las cuentas públicas y reunir el dinero suficiente para cumplir con los pagos atrasados, tanto con lo adeudado a instituciones públicas como a acreedores privados. Esto concedía un respiro al gobierno, pero aseguraba una enorme presión futura para el estado argentino, a menos que se produjera un profundo vuelco en las relaciones institucionales con los organismos financieros internacionales. A su vez, la estabilización requería que se destinaran fondos a la recuperación no ya de los niveles de la economía, sino de su mero funcionamiento, pues se encontraba muy entrecortada (si no

totalmente descompuesta, como sostuvo el gobierno [Dec. 214/2002]) la cadena de pagos, lo cual bloqueaba el funcionamiento del mercado. Cerrada toda posibilidad de conseguir capitales del extranjero, dadas las condiciones de riesgo impuestas por los organismos encargados de evaluar la situación del país, el gobierno contó sin embargo con el excedente producido por la recaudación impositiva que debería haberse destinado al pago de la deuda y al que ahora podía imponérsele un nuevo destino, más acorde con las necesidades estructurales, aunque en todo momento se declaró que este desvío era excepcional y transitorio, dado que obedecía a un verdadero estado de necesidad y urgencia y que, por lo tanto, no sería destinado a producir auténticas transformaciones estructurales en la organización económica del país o de sus sub-sectores y sub-regiones productivas.

Dado que tampoco era posible a corto plazo reconstruir el tejido productivo nacional ni estaban dadas las condiciones de competitividad por costos o inversión tecnológica (propios de otros regímenes de acumulación pero no desarrollados en la economía argentina), se prefirió establecer una política asistencialista que, al mismo tiempo, contuviera la tensión social e impulsara en alguna medida el consumo interno. Y debe concluirse que el PJ, con la amplitud de sus conexiones a escala popular y en el ámbito nacional, era el único que podía garantizar un reparto extendido de esas magras ayudas económicas a las familias a través de lo que se conoció como los “Planes Jefes y Jefas de Hogar”, que no alcanzaban a cubrir ni siquiera un tercio de la canasta básica (según los parámetros del INDEC [2000]) de la población “favorecida” con estos auxilios, pero que representaron las primeras ayudas sociales de importancia general desde el Plan Alimentario Nacional (PAN) instituido en tiempos de Alfonsín. Pero estos planes abrieron nuevas puertas a la corrupción de mediano y bajo nivel, agudizando las tensiones entre los propios sectores excluidos, ya fuera que se apoyara o se criticara al gobierno, y no representarían en ningún caso una solución de fondo para los problemas económicos de la población.

La relativa ineficacia política de la protesta social para establecer nuevos vínculos y estrategias de desarrollo no significó de ninguna manera la desaparición de la desconfianza en el estado ni de la búsqueda de alternativas a la escasa ayuda gubernamental. Por el contrario, proliferaron diversas estrategias de supervivencia, como la recuperación de fábricas y los emprendimientos cooperativos. El empobrecimiento de la capacidad de consumo llegó a tales niveles que la falta de dinero circulante entre la población motivó la expansión del trueque como medio de intercambio de bienes y servicios. Tal muestra de desvanecimiento de la economía mercantil basada en la moneda oficial sólo podía significar que el estado de disolución del poder social integrador del estado había alcanzado niveles alarmantes en algunos sectores que, no obstante, seguían igualmente necesitados de realizar intercambios comerciales a fin de conseguir lo necesario para su subsistencia. Lo mismo debe decirse de la población desocupada y sumida en la pobreza, con graves consecuencias para la seguridad pública. De este modo, el ámbito temporal de reorganización del estado era también el del peor momento de la crisis económica y en donde los únicos elementos estabilizadores eran el control de la fuerza pública por parte del estado y el alivio relativo de las obligaciones financieras oficiales implicado en la cesación de pagos.

Porque si el gobierno de Duhalde proclamó la intención de retomar esos pagos, no es menos cierto que se benefició políticamente del *Default*. En esas circunstancias, el aumento del riesgo

país hasta límites propios de una sociedad en guerra⁷⁹ no significaba otra cosa que la ausencia de financiación externa para la reactivación de la economía lo cual, de todas formas, era lo que debía esperarse. La estrechez de los medios fue entonces convertida en libertad política para tomar las medidas que en otras circunstancias no hubieran sido tolerables. De esta manera, el restablecimiento de la normalidad política no surgió a pesar del caos existente sino, en buena medida, gracias a él.

a.2) El caos monetario como mecanismo de estabilización política

Junto con el mantenimiento prolongado de la retención de los depósitos el gobierno encaró otros dos procesos de importancia en materia de estabilidad monetaria. En primer lugar, y a pesar del aparente fracaso de la gestión inicial del ministro de economía Remes Lenikov (quién asumió el cargo luego de que fuera casi imposible encontrar un voluntario para el puesto), se decidió encarar el fin definitivo de la convertibilidad, devaluando la moneda nacional a un nivel tolerable y más acorde a la realidad económica del país, lo cual implicaba una recomposición del sistema financiero. El riesgo de provocar una corrida de divisas hacia monedas extranjeras y generar así una nueva hiperinflación era el más temido ante esta medida. El gobierno tomó para sí el mérito de haber evitado esta circunstancia pero, como se verá, que el nivel de precios de la economía argentina se haya mantenido con una inflación tolerable tuvo muy poco que ver con la habilidad de los miembros de la cartera económica, sino que se relacionó más bien con el estado de descomposición del aparato productivo y laboral argentino, que restringía la existencia de moneda nacional “libre” de destinarse a la compra de divisas, y más aun considerando que los grandes poseedores ya había realizado esta operación. En segundo lugar, el gobierno permitió la creación y circulación de varios tipos de pseudo-monedas provinciales (denominadas bonos o letras de cancelación de deudas para evitar su manifiesta inconstitucionalidad respecto del Art. 126 de la Constitución, que establece las limitaciones de las administraciones provinciales y, entre ellas, la de acuñar moneda) destinadas a que las administraciones regionales fueran capaces de seguir operando, ya que las deudas que se contraían internamente con los empleados públicos y su efecto recesivo concomitante amenazaban con paralizar por completo la funcionalidad del estado. Esta deuda interna fue afrontada mediante una forma indirecta de devaluación de la moneda nacional y la emisión de estos valores monetarios no sustentados por ninguna reserva implicaba una explícita claudicación de la sustentabilidad obligatoria de la moneda local sobre la base de las reservas en divisas que tuviera el banco central. De hecho, con esta medida el propio banco central, que políticamente respondía tanto al gobierno como a los organismos financieros internacionales, vio amenazada su predominancia, lo cual obligó a que esas monedas locales tuvieran fecha de caducidad, de tal modo que se indujo a la rápida circulación de un caudal monetario que no podía ser acumulado ni convertido en moneda extranjera, dada su baja credibilidad y sustentación. No obstante, esta permisividad del caos monetario, que terminó por multiplicar el número de monedas existentes en el país, fue un elemento estabilizador de importancia, porque mantuvo el funcionamiento de las administraciones provinciales, estimuló un mínimo pero necesario crecimiento del consumo interno y suavizó las condiciones de devaluación de la moneda nacional, haciendo que la recuperación de esas letras y bonos fueran más fáciles para las provincias. También hay que destacar que este mecanismo postergó problemas de difícil

⁷⁹ Durante la administración económica de la Alianza, con Cavallo a la cabeza del ministerio de economía un Riesgo País de más de 1000 puntos básicos se consideraba ruinoso. Durante la crisis este indicador, relevante por su influencia en la inversión externa, superó la barrera de los 6000 puntos.

solución, como la devolución de los depósitos incautados y la resolución de los problemas de estructura del mercado financiero argentino.

De lo que no deben quedar dudas es sobre el estímulo que el estado nacional dio a este estado de cosas. Porque la emisión de moneda provincial en una federación de provincias amenazada por el caos social y político podría entenderse simplemente como un paso previo a la desintegración federal. Por el contrario, el estado propició esta irregularidad monetaria sabiendo que era necesaria para mantener el cauce de las cuentas públicas, en especial en Bs. As., pero también en otras provincias argentinas. Por ejemplo, las letras de cancelaciones de las obligaciones provinciales (LeCOPs) fueron emitidas según decreto 1004/01 (y modificaciones) y que podían tener vencimiento a cinco años, resultaron emitidas directamente por el banco central y con valores nominales en pesos. Es decir que se hallaban sujetas a los riesgos de una previsible devaluación de la moneda nacional que era de “curso legal” pero, sobre todo “convertible”, o sea, ligada a las reservas federales en dólares. Por su parte, las propias provincias emitieron “letras de tesorería” también de valor nominal en pesos. En este rubro fueron muy significativos los Patacones de la provincia de Bs. As., que se rigieron por la ley de emergencia administrativa, económica y financiera del estado provincial (ley provincial N° 12.727). La presencia de esta cuasi-moneda que profundizaba indirectamente la devaluación del circulante contribuyó a que la devaluación formalmente presentada (se comenzó por admitir para la devolución de depósitos un valor de 1,40 pesos por dólar) fuera mucho menor a la que hubiera resultado de una abierta desregulación del mercado cambiario.

De este modo, se trató de una solución impuesta por el estado ante su crisis financiera, que provocó numerosos conflictos respecto de la validez de estos medios de cancelación de deudas. Sin embargo, el problema central no era la inconstitucionalidad o la ilegalidad del hecho, por no hablar del sostenimiento en paralelo de la convertibilidad. Las críticas provinieron especialmente de las dudas acerca de la capacidad de los estados provinciales de mantener el valor de estas letras, dado que su propia emisión era el resultado del reconocimiento estatal de su incapacidad de soportar el valor del dinero circulante, pese a lo cual el estado pagaba sus deudas con esas letras emitidas contra fondos explícitamente inexistentes, pues si hubieran existido las reservas que exigía la convertibilidad hubieran podido emitirse directamente pesos convertibles.

La escasez de dinero circulante terminó por validar estos billetes tan cuestionados y su inyección en el mercado tuvo finalmente efectos pacificadores, aunque no pocos acreedores de los estados provinciales (y se hace referencia aquí a los funcionarios públicos que veían amenazado el cobro de sus haberes) terminaron por ver reducido el monto de lo recibido en función de lo que se les debía en pesos convertibles. También algunos organismos espontáneos de trueque establecieron “créditos” convertibles en mercancías, completamente por fuera de todo control estatal, pero su duración y aplicación fue muy limitada. Proliferaron las falsificaciones de billetes y monedas de baja denominación, pero en cierta medida era más tolerable para las actividades cotidianas que circulara este dinero espurio a que no circulara nada en lo absoluto. Esta aceptación social de un fraude explícito encuentra su explicación en la necesidad de realizar operaciones mercantiles en un contexto en el que la falta de dinero circulante las imposibilita. Y no se trata simplemente de que la ganancia capitalista no pueda hacerse efectiva en el mercado [Marx, 1972] sino también que no puedan realizarse operaciones tan cotidianas e imprescindibles como comprar alimentos y bienes de primera necesidad.

Así, lo que a primera vista podía parecer una muestra de la desintegración del estado era en realidad una estrategia destinada a salvar la situación del país en su conjunto, pero cuya aplicación introdujo todavía más incertidumbre entre la población. La extensión del valor de las letras era incierta en cuanto a sus límites geográficos y su respaldo, aunque en muchos casos quedaba claro que dicho respaldo no podía provenir más que de la propia confianza que los usuarios tuvieran entre sí. De esta manera lo necesario se convirtió en lo vigente, al margen de lo que indicaran los principios de reconocimiento jerárquico del ordenamiento jurídico argentino.

a.3) Los problemas sociales como vía de estabilización política

A diferencia de los gobernantes y dirigentes políticos, la población argentina experimentaba en amplios sectores necesidades tan urgentes e inmediatas que esta misma urgencia comenzó a jugar a favor del mantenimiento del régimen político. Como el caos monetario, las urgencias sociales, a través de las estrategias populares de supervivencia, contribuyeron a que el estado se mantuviera en pie.

Pero la estabilización no funcionó en este sentido sólo en función de la actitud de las grandes masas afectadas por el comportamiento regresivo de la economía argentina. También sirvió de efecto demostración para los organismos financieros, grupos económicos e inversores especulativos. No sólo las operaciones financieras eran ahora tan riesgosas que ninguna tasa de interés podía hacerlas atractivas, sino que incluso se podía temer un estado de definitiva insolvencia fiscal respecto de sus obligaciones, lo cual no podía ocurrir sin sentar un peligroso antecedente a escala internacional, dada la importancia que la transferencia de dinero desde las economías periféricas a las centrales tiene para éstas últimas y el papel que cumplen organismos como el FMI y el BM en este contexto. Y esta amenaza en múltiples direcciones terminó por consolidar el liderazgo político de Duhalde y su equipo, que consiguió finalmente ser un régimen, si no completamente legítimo, tratado como si lo fuera por todas las partes interesadas lo que, a mediano y largo plazo, viene a ser lo mismo.

Pero no debe pensarse que este reconocimiento se halló relacionado con una mejora de las circunstancias. Por el contrario, el año 2002 fue el peor para la economía argentina desde el punto de vista laboral e industrial, y se verificó durante el mismo un auténtico desplome del PBI, empujado fundamentalmente por la detención de la producción industrial en amplios sectores y la inevitable repercusión recesiva en el entramado comercial. En aproximadamente dos años, pues la crisis se encontraba ciertamente instalada, se esfumó una quinta parte de la riqueza social producida anualmente, en relación con los años anteriores, registrándose una fuerte tendencia al ocio de la capacidad productiva instalada. En el período 1997-2000 el PBI había oscilado anualmente en torno a los 280.000 millones de pesos (a precios constantes de 1993), pero en los años 2001-2002 descendió cerca de 40.000 millones de pesos [INDEC, Dirección nacional de cuentas nacionales. V. Cuadro 27 del AE]. Paralelamente, la renta media *per cápita* se desplomó en 2001 de unos 3838 dólares anuales a unos 3008 [Equis, 2002; CL. 28-01-2002] y continuó descendiendo la participación en la riqueza nacional de los asalariados en el siguiente año.

Con mucho sufrimiento se descubrió que la amenaza de la hiperinflación era menos temible que la certeza del derrumbe productivo. Porque aun cuando se considere que una parte de la

economía habría de recuperarse con bastante velocidad luego de producido el colapso, en la forma de una reutilización de esa capacidad ociosa, no debe perderse de vista que en ese período de tiempo relativamente breve amplios sectores fueron empujados por debajo de la línea de la pobreza e incluso por debajo de la línea de indigencia, sin que existieran paliativos de ningún tipo para esta situación, dado el estado de las relaciones sociales. Es cierto que se procuró que los planes asistenciales alcanzaran a más familias, y que en algunas regiones el crecimiento de su alcance fue espectacular. Pero también es verdad que dichas ayudas eran insuficientes en cantidad y en extensión, y que sus efectos se agotaban relativamente pronto en lo que al estímulo del consumo interno se refiere.

Los beneficiarios de planes de empleo, de corte asistencialista más que de auténtica creación de puestos de trabajo, se multiplicaron alrededor de quince veces. De 91.806 beneficiarios en el total del país en el año 2001 se pasó a 1.398.129 beneficiarios en 2002 [v. Cuadro 23 del AE]. El crecimiento fue más notable en proporción en la ciudad de Bs. As., pero la política oficial concentró las ayudas en las zonas más conflictivas, aunque beneficiando a aquellas en las que el propio régimen duhaldista podía obtener un mejor rédito político, ya fuera abasteciendo mejor a sus fuerzas vivas o apaciguando a los sectores potencialmente explosivos en el panorama político. De esta manera, la provincia de Bs. As. se vio favorecida con más de 558.000 beneficiarios. Pero estas ayudas apenas tapaban algunos agujeros del enorme colador que era la economía argentina, mientras que por el resto de los hoyos caían a la pobreza numerosas familias diariamente [P12, 10-09-2001].

b) La reorganización de las políticas públicas

b.1) Principales estrategias del gobierno de Duhalde

b.1.a) El shock normativo

Además de la emisión de pseudo-monedas, del aprovechamiento de la situación planteada por la crisis social, el *Default* y la confusión generalizada que tendían a convalidar cualquier apariencia de orden, el poder ejecutivo se sirvió de los amplios poderes que la estructura política argentina le concedían en situación de crisis, y que en la práctica eran un recurso habitual de los gobiernos nacionales [Nino; 1996]. La referencia es para la utilización de los decretos de necesidad y urgencia como instrumento legislativo. Porque si bien la constitución argentina (CA) indica en el inciso 3 de su art. 99 que: *“El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo”*, mientras que sí participa en la formación, promulgación y publicación de las leyes, lo cierto es que el propio inciso aclara que: *“Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros”*. Y estas circunstancias excepcionales son, generalmente, declaradas por el propio poder ejecutivo, de modo tal que es él mismo el que determina cuando un decreto de necesidad y urgencia es aplicable, volviendo relativa la prohibición constitucional. Así, por ejemplo, durante la década menemista el decreto de necesidad y urgencia fue utilizado ampliamente y, gracias a la debilidad de la división de poderes, esta amplitud no fue limitada por los tribunales o la corte suprema de justicia. El decreto de necesidad y urgencia posee la virtud normativa de alterar rápidamente la legislación vigente, modificando todo tipo de leyes con las cuatro excepciones prescritas en el punto que se transcribe aquí, y que incluso sí pueden verse afectadas, si se combina el decreto con la declaración del estado de sitio, por ejemplo, donde se prevé la suspensión de las garantías constitucionales (Art. 23). Por su parte, la práctica jurisprudencial y la práctica legislativa ordinaria les concede igualmente valor de ley nacional pues se hace referencia a los decretos de necesidad y urgencia confiriéndoles la misma jerarquía que una ley nacional.

Pese a la advertencia constitucional acerca de su carácter excepcional, en los gobiernos constitucionales argentinos el decreto de necesidad y urgencia funcionó realmente como una vía legislativa de rápida salida e imposición inmediata en poder del ejecutivo nacional. Pero si hubo decretos que, al margen de la validez de su contenido, pudieran considerarse legítimos desde la perspectiva de la necesidad y la urgencia ese es el caso del decreto 214 del año 2002, fechado el 3 de febrero, destinado a un reordenamiento del sistema financiero, y que no sólo da cuenta de la estrategia administrativa de la gestión duhaldista, sino que expone en sus consideraciones preliminares un notable resumen de las condiciones existentes, que demuestra la conciencia política de la profundidad de la crisis. Así, se observa que se señala que la gravedad de la situación económica que atravesaba el país, con una acelerada fuga de depósitos y pérdida de reservas del sistema financiero obligó al dictado del Decreto N° 1570/01 intentando evitar el colapso de dicho sistema *“sin que tal medida fuese acompañada por otras decisiones de Estado Nacional orientadas a revertir la crisis económica y social existente”* [Dec. 214/2002], reconociéndose de ésta manera el carácter defectuoso de la política económica del gobierno de la Alianza en el sentido de conseguir un equilibrio entre la necesidad de estabilizar

ese sistema y la presión de la crisis social sobre la población. Se da cuenta igualmente de que la crisis no sólo condujo a una movilización social de gran magnitud, responsable a su vez de la renuncia del presidente de la nación, sino que ese hecho agudizó la propia crisis económica al mismo tiempo que abrió una brecha institucional que fue difícil de cerrar por las instituciones y que obligaba al nuevo gobierno a tomar *“urgentes medidas tendientes a restablecer la paz social, como así también para recrear las condiciones mínimas para el desarrollo de las actividades productivas y económicas”* [Dec. 214/2002]. Estas medidas dieron como resultado la Ley de Emergencia Pública y de Reforma del Régimen Cambiario, sancionada como Ley N° 25.561 que declaraba la Emergencia Pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria. El decreto también explicita que la crisis motivó *“una profunda interferencia en las relaciones jurídicas, tanto de derecho público como de derecho privado, al haberse producido —entre otras perturbaciones— la virtual ruptura de las cadenas de pagos, situación que derivó en la práctica interrupción del funcionamiento de la economía”* [Dec. 214/2002]. Esta declaración es interesante no sólo como documento revelador de la perspectiva política del gobierno en cuanto al funcionamiento del sistema jurídico. Porque también informa acerca de la percepción acentuada que se tenía de la relación entre el funcionamiento de sistema judicial y el comportamiento económico, dado que la crisis, como se ha dicho, descompuso la economía de tal forma que ello obligó al gobierno nacional (tanto al anterior como al presente) a mantener a las políticas públicas por fuera de la propia legalidad vigente, en la cual apoyaban su legitimidad. Es esta condición la que habilita prácticamente tanto el mantenimiento de la confiscación del ahorro de la población retenido para sostener al sistema bancario como la aplicación de una pesificación de los depósitos en dólares que sirvió para transferir recursos desde los ahorros al sistema financiero cuando la relación entre el peso y el dólar se distanció más, al ser devueltos los depósitos en pesos con una equivalencia menor a la que hubieran obtenido de producirse en un mercado cambiario realmente liberalizado. El ordenamiento jurídico y su funcionamiento mecánico de una aplicación previsible de normas atadas a una jerarquía normativa que partía de la constitución nacional sufrieron así un duro golpe. En los presupuestos del decreto se defiende de alguna manera este asalto al ordenamiento argumentando que *“uno de los sistemas más comprometidos y de mayor significación para el desarrollo de las actividades económicas y sociales es el sistema financiero, resultando notorio que sin un funcionamiento adecuado del mismo, no es posible establecer nuevas relaciones económicas ni reordenar las que se encuentra perturbadas”* [Dec. 214/2002], lo cual le permite conceder máxima prioridad al reordenamiento financiero *“para restituir a los ahorristas y deudores las mayores condiciones de libertad y certidumbre, preservando sus derechos de propiedad”* [Dec. 214/2002]. Se trata así, en definitiva, de defender unas medidas cuyo centro era la limitación de esos mismos derechos de propiedad y que impedían a los ahorristas disponer libremente de sus propios recursos porque, como es evidente según el propio decreto, que ellos ejercieran sus derechos de propiedad mediante una *“excesiva aceleración en la liberación de los depósitos existentes en el sistema financiero”* [Dec. 214/2002], podría conducir a *“riesgos cambiarios como de hiperinflación”* [Dec. 214/2002], mientras que *“el mantenimiento de restricciones extremas condicionarían la reactivación y el desenvolvimiento de la economía”* [Dec. 214/2002].

Por contradictorio que parezca en un régimen que no sólo se pretende democrático, sino vinculado a la ley de manera absoluta, lo que desarrolla la argumentación del decreto es que los ahorristas, en este caso, debían ser defendidos de los efectos de llevar a la práctica sus propios derechos de propiedad, instituidos por la constitución en su núcleo más sólido (Art. 17) obligándolos a mantener sus depósitos en las entidades bancarias a los efectos de impedir el desplome de éstas. Porque si el estado pretendía *“la compatibilización de todos los intereses en juego, con los menores costos y perjuicios para cada uno de ellos”* [Dec. 214/2002], lo que consiguió

con el mantenimiento de las restricciones y la posterior aplicación de una compleja ingeniería de cambios, devoluciones a plazo y ofertas cambiarias en bonos fue transferir a favor de los bancos recursos que pertenecían en su gran mayoría a pequeños ahorristas que, en muchos casos, necesitaban esos recursos para satisfacer sus necesidades más inmediatas y que por ello, más que por una falta de sensibilidad social ante las consecuencias del desplome del sistema financiero, reclamaban su devolución. Piénsese por ejemplo en los sueldos pagados a través de entidades bancarias y que eran depositados en cuentas corrientes, de los que los asalariados no podían disponer más que en cantidades limitadas. En estas condiciones, un trabajador con un empleo estable podía súbitamente encontrarse en peores condiciones que un trabajador informal que cobrara su jornal en efectivo.

Con la imposición de las condiciones financieras y la mutación normativa expresada en este decreto, el gobierno duhaldista se mostró realmente capaz de imponer a escala nacional un mecanismo sostenible sólo por la fuerza del propio estado, ya que difícilmente podía sostenerse de acuerdo al derecho. Pero ello obligó al estado a imponer una condición restrictiva de los derechos de los ahorristas todavía más fuerte que la propia retención de los depósitos. Ya que el necesario reordenamiento de las relaciones jurídicas *“no se compadece con la masiva concurrencia a los tribunales de quienes procuran la resolución de sus pretensiones, cuando ellas son de imposible satisfacción, sin causar daño irreparable a la economía y al derecho de todos aquellos que no podrían ver satisfechos sus propios derechos de propiedad, de producirse el colapso final del sistema financiero”* [Dec. 214/2002] y, así *“corresponde disponer la suspensión temporaria de la tramitación de todos los procesos judiciales y medidas cautelares y ejecutorias en los que se demande o accione en razón de los créditos, deudas, obligaciones, depósitos o reprogramaciones financieras que pudieran considerarse afectados por las normas y disposiciones dictadas en el marco de la crisis y la emergencia”* [Dec. 214/2002]. La legítima defensa ante los tribunales de los derechos de los afectados quedaba así en entredicho.

Al margen de su dudosa constitucionalidad, este decreto y sus resoluciones operativas se encontraron amparados por el mutismo judicial y parlamentario, característico de un pacto de gobernabilidad. En otras palabras, era necesario un acuerdo político de gran alcance entre las corporaciones políticas⁸⁰ dominantes para que un shock normativo de esta naturaleza no provocara un insostenible conflicto entre los poderes del estado, integrados por organismos que tenían todavía como prioridad mantener su propia legitimidad formal, amenazada por el reclamo popular. Tampoco su eficacia estabilizadora debe ser puesta en duda, pues se trató de una muestra clara de que el poder coercitivo del estado se encontraba en pleno funcionamiento y, en este sentido, era capaz de imponer unas políticas públicas de profundos efectos sociales. La pregunta de por qué tal poder no había sido utilizado hasta el momento, por ejemplo, para contener el avance de la pobreza y de la degradación del poder adquisitivo del salario debe encontrarse en la orientación ideológico-política de las políticas públicas, en donde puede verse una continuidad de las orientaciones generales del nuevo gobierno respecto de los dos anteriores ejecutivos nacionales, pese al aparente giro de sus resoluciones.

Que la estabilización política y económica pasara a ser el elemento central de las políticas públicas no constituye sino el punto de partida de la estrategia del gobierno duhaldista y el

⁸⁰ Se diferencia aquí entre partidos y corporaciones políticas no sólo por la existencia de corrientes intra-partidarias que no eran estrictamente partidos y que tenían representación parlamentaria, sino también porque organismos como el parlamento y la corte suprema de justicia consideradas orgánicamente actuaron coordinadamente según sus vínculos corporativos. Es decir que no actuaron sólo como agentes sociales referidos a la producción y aplicación de la legislación vigente, sino como organismos con intereses propios e independientes de su función institucional.

shock normativo (que no comenzó con el gobierno de Duhalde, sino que fue implementado políticamente por éste) no tuvo otro fin que el de preparar y condicionar a la sociedad para una profundización de las condiciones políticas, más que para un cambio de sentido político que tendiera a revertir las condiciones estructurales existentes.

b.1.b) Realidad y apariencia del recambio político

En una entrevista realizada la víspera de las elecciones que determinarían a su sucesor en el sillón presidencial Eduardo Duhalde reconoció que el año 2002 había sido *“el peor año para los trabajadores”* [P12; 26-04-2003]. Este reconocimiento, efectuado hacia el final de su mandato no implicó, por otra parte, ningún reconocimiento de responsabilidad previa a la situación que su gobierno debió enfrentar. Si reconoce que en el país impera *“una distribución perversa”* de la riqueza, no asume con esta declaración su papel como vicepresidente del gobierno democrático que preparó las condiciones para esta polarización extendida.

Con las elecciones del 27 de mayo de 2003, cuya primera vuelta fue ganada por el ex presidente Menem frente al candidato preferido del gobierno, Néstor Kirchner, el sistema político argentino, aun sin haber renovado las cámaras parlamentarias ni la corte suprema de justicia (todavía en manos de la “mayoría automática” menemista), intentaba re-legitimarse por medio de ese acto eleccionario, en el cual se constató la importancia del “primer elector” argentino, el peronismo bonaerense, donde el peso de los intendentes alineados con Duhalde fue decisivo para que el santacruceño obtuviera su triunfo sobre el menemismo [P12; 29-04-2003]. Lo cierto es que ningún candidato, de los cinco principales que se presentaron a la primera vuelta electoral (tres justicialistas –Menem Kirchner y Rodríguez Saá–, una ex radical del movimiento ARI –Carrió– y el ultraliberal López Murphy –ex ministro relámpago de De La Rúa–) obtuvo el 30% de los votos. Además, ninguno de ellos podía ser considerado una cara nueva de la política nacional, ni se presentaba con un programa que se propusiera cambiar el *statu quo* económico y social. De esta manera, en lo que respecta a las corporaciones políticas tradicionales argentinas, ningún ganador representaría un fenómeno político nuevo y, de hecho, los candidatos más votados, de perfiles muy diferentes, pertenecían al mismo partido. Por otra parte, eso no significaba que la actitud que pudieran tener ante el conflicto y la situación social fueran similares, pues las recetas ya probadas de los ultraliberales López Murphy o Menem, dispuestos a ejercer la represión necesaria para mantener el orden, eran bien diferentes en este sentido que las de Kirchner o Carrió, aunque lo que pudiera hacer realmente Rodríguez Saá fuera una incógnita.

Con la misma dirigencia política y sindical, la misma experiencia histórica en el poder, los mismos legisladores y las mismas personas en el máximo tribunal de justicia, no parece carente de justificación sostener que no se produjo en el país ningún recambio político significativo en este ciclo de reordenamiento socio-político, sino más bien un re-acostumbramiento al mismo sistema corporativo de partidos, que continuaba, sin embargo, en crisis [Offe y otros, 1985]. En el mismo reportaje Duhalde hace una declaración de extraordinaria transparencia sobre el comportamiento de las corporaciones políticas ante el conflicto institucional pasado: *“Cuando pudimos meter al Adolfo (Rodríguez Saá) en el gobierno, porque nadie quería agarrar, sentimos un alivio”*. Sólo como anécdota discursiva la declaración es una joya. Ese *“poder meter”* a un presidente que tuvo como función principal calmar el ímpetu popular con declaraciones grandilocuentes e impracticables; ese *“nadie quería agarrar”* el timón del estado, ante el previsible

fracaso político y la consecuente devaluación del poder personal, sumadas a un completo desconcierto acerca del modo en que la situación podía, más que debía, orientarse; ese “*sentimos un alivio*” corporativo ante la posibilidad de reencauzar la situación descontrolada. Esas expresiones dan cuenta de los temores y problemas de unas corporaciones políticas que fueron, desde la declaración del estado de sitio por parte de De La Rúa en sus últimos días de gobierno hasta el nombramiento de Duhalde, los objetivos principales de una ira popular que no tuvo mayores recompensas debido sobre todo, y no por casualidad, a que esa ira no tuvo ninguna canalización efectiva entre las propias corporaciones políticas, cuyos principales referentes se hallaban parejamente desgastados en lo que a la confianza pública se refiere. De este modo, sí que existió para el gobierno de Duhalde (quién comprendió el “*Que se vayan todos*” como el reclamo contra una generación de políticos, y no contra una forma de hacer política en el país [P12; 26-04-2003]) el mérito de devolver el control del estado a las mismas corporaciones, consiguiendo además posicionar a la propia en los más altos lugares de poder, pese a la tensión existente entre sus corrientes internas.

Sin embargo, que no se haya producido un recambio efectivo de las corporaciones políticas y sus principales referentes no significó que no se produjeran cambios al interior de las mismas ni mucho menos que no se encontrara la sociedad ante un nuevo modo de referirse a los miembros de esas corporaciones que ejercían el gobierno en virtud del Art. 22 de la CA, que establece claramente que el pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades. La fractura entre gobernantes y gobernados se acentuó tanto que las acciones del estado eran, antes que legitimadas por su origen institucional o procedimental (que podía ser intachable), puestas bajo un manto de sospecha automática, por el mero hecho de proceder de corporaciones políticas sospechosas de preocuparse antes por su propio bienestar que por el del pueblo al que formalmente representaban. De esta forma, la posibilidad de recuperación en la confianza de las corporaciones políticas estuvo dada, en primera instancia, por el modo en que éstas pudieran resolver sus tensiones internas y, en segunda instancia, por las cualidades de las políticas que desarrollaran. De este modo, el partido radical y sus antiguos socios en el poder se encontraron en una situación imposible de solventar pues ni supieron resolver los frentes internos abiertos por la caída del gobierno ni contaban con poder político como oposición, dada la necesidad de apoyar al gobierno de Duhalde para asegurar la gobernabilidad y su propia subsistencia institucional. Las fuerzas alternativas con escasa representación parlamentaria, lideradas por Carrió, López Murphy o Cavallo, no consiguieron tampoco presentarse como opciones de recambio ante la crisis, de modo que el vacío de poder debió ser ocupado por el justicialismo, que aprovechó la circunstancia para resolver tanto sus disputas internas (hasta llegar a desdoblarse para la contienda electoral) como para recomponer la imagen que el menemismo había forjado del partido para la sociedad en general. Con el apoyo de las centrales sindicales, Duhalde devolvió al peronismo parte de su aura popular y de sus buenas intenciones, sin que por ello debiera desviarse de su estrategia de recomposición social y económica basada en el mantenimiento parcial del anterior régimen de acumulación, aunque no se podría contar con los grandes volúmenes de inversión externa que fueron necesarios para su mantenimiento. De allí la decisión aparentemente contradictoria de generar políticas sociales de tipo asistencialista, que llevaban años abandonadas por el estado, y de perseverar en la búsqueda del cumplimiento de los compromisos externos del país y el reforzamiento del sistema financiero.

b.1.c) El posicionamiento estructural del gobierno

Pero esta tendencia revela también la influencia de los factores estructurales contradictorios en la elaboración de las políticas públicas. Por un lado, el carácter exportador de buena parte de la gran producción nacional productora de divisas estimulaba la postura conservadora respecto de la política impositiva y fiscal. Por otro lado, la orientación hacia el consumo interno de la mayor parte de la producción industrial nacional seguía requiriendo de un impulso al consumo interno para reflotar el uso de capacidad industrial ociosa y generar así puestos de trabajo, pues el estancamiento productivo se hallaba íntimamente ligado con la reproducción ampliada de factores socialmente conflictivos como la pobreza extrema y la desocupación, especialmente en los grandes centros urbanos (Gran Bs. As., Rosario y Córdoba capital) en donde la protesta social era más peligrosa y explosiva. De este modo, mientras que la década menemista y el mandato de la Alianza impulsaron una política estructuralmente regresiva desde el punto de vista industrial o conservadora desde la perspectiva de los grandes productores agropecuarios, el régimen de transición duhaldista tuvo que esforzarse por compaginar, al menos políticamente, dos necesidades contrapuestas.

El gobierno de Duhalde debía dar también alguna respuesta al problema de la desocupación porque debía conservar el apoyo sindical, o al menos no estimular una reacción negativa de los movimientos obreros organizados (representados en la dividida CGT y la CTA) que podía fácilmente desestabilizar a un gobierno que no sólo no consiguió disminuir o atenuar el colapso económico y social, sino que se sirvió de esa degradación constante para rearticular las relaciones políticas e institucionales del país en torno a una nueva organización social, más habituada a tratar con grandes porciones de excluidos e indigentes. La situación alcanzó tal gravedad que, a diferencia de momentos anteriores, ninguna fuerza social, económica o política se atrevía a dar un impulso decisivo a la situación, dado que en las condiciones dadas no era posible establecer un cálculo estratégico de los resultados de una mayor descomposición política. De este modo, el propio gobierno tomó una posición poco activa en cuanto al desarrollo de las variables sociales y económicas más significativas, dejando que las pautas ya fijadas de interacción fueran transcurriendo hacia la estabilización. No existió, por lo tanto, política industrial sino, apenas, reorganización financiera, en la cual también la inercia de la crisis tuvo sus efectos en la forma de una mayor concentración de capitales financieros en manos de la banca extranjera, que vio reducida su competencia local, aunque el estado de cosas no era, por lo demás, deseable para el desarrollo de sus actividades normales. Tampoco se presionó particularmente al sector exportador por vía impositiva, pues las acciones asistenciales del gobierno se financiaron sobre todo con el excedente producido por la cesación de pagos, de modo que la cuenta del asistencialismo se cargaba a futuro en la forma de una mayor y más gravosa deuda externa junto con las facturas futuras de la salida del Corralito y el Corralón, mientras que los organismos financieros internacionales dieron un obligado respiro a las cuentas públicas y a su exigencia de contener el gasto fiscal, pues Argentina representaba en potencia un fenómeno nuevo: la incobrabilidad de una deuda pública de volumen crítico en un estado medianamente desarrollado. Y se trataba de un país que había sido modélico en el decenio anterior, que llevaba ya dos décadas de democracia continuada y más de diez años de aplicación de políticas públicas aceptables, si es que no completamente satisfactorias, desde la perspectiva de su catecismo neoliberal. La amenaza de que tal comportamiento inusual se extendiera por la región era tan grande, especialmente por los resultados para la economía mundial de que un caso semejante se diera en Brasil, la novena economía del mundo, que

obligó a tal comportamiento condescendiente y que fue, no obstante, momentáneo, ya que la devaluación las obligó a presionar fuertemente a favor de las empresas privatizadas que exigían un ajuste de sus tarifas, dado que, aunque su generación de ganancias en pesos era todavía muy alta, su posibilidad de remitir al extranjero grandes sumas en moneda fuerte (dólares o euros) se había reducido drásticamente [P12, 12-08-2003].

Con un mandato sujeto a caducidad próxima, aunque sin fecha de terminación cierta, el gobierno de Duhalde efectuó las operaciones precisas para asegurar que subsistiera un sistema financiero y un mínimo de consumo y tráfico de bienes y servicios, a los efectos de esperar a que el combustible social de la protesta (la esperanza de conseguir cambios políticos, sociales y económicos de fondo) se consumiera y se diluyera, volviendo más sencillo el tratamiento de los casos de conflicto como asuntos particulares y propios de la coyuntura. Por supuesto, ello no significó que este posicionamiento estructural en punto muerto que, como había ocurrido con la hiperinflación, reforzaba la posición de los sectores económicos más concentrados, pudiera mantenerse sin enfrentarse a la protesta. Malos cálculos y operaciones peores llevaron incluso a obligar al adelantamiento de las elecciones que no tuvieron fecha hasta fines de noviembre de 2002. En particular, el asesinato de dos manifestantes Piqueteros por la policía el 26 de junio contribuyó a que se redoblara la presión sobre el gobierno. Los homicidios de Kosteki y Santillán en Avellaneda, fotografiados y documentados, se convirtieron en auténticos símbolos de la insurrección contra un sistema de poder que parecía por momentos tomar el camino del terrorismo de estado en forma abierta, pero que no tenía base de sustentación para seguir por ese sendero.

Con todo, en términos sociales de mayor amplitud, esta acción represiva por parte de la policía no era más que una muestra de la situación que se vivía en el país. La violencia delictiva y la policial [P12; 12-04-2003], la extensión de auténticos ejércitos de seguridad privada en torno a los barrios privilegiados [P12; 15-04-2003], la amenaza constante del atraco o el secuestro y la corrupción generalizada constituían el fondo contra el que se recortaban los hechos de violencia política, mientras continuaba la situación de abandono de los sistemas de previsión social, de educación y de sanidad pública. La contención mediante ayudas oficiales para impedir que muchas familias pobres cayeran en la indigencia no ayudó a impedir la polarización de la sociedad, sino que apenas mantuvo el piso promedio de miseria en niveles algo más elevados que si estas ayudas no se hubieran producido. Es decir, se desaceleró la polarización hacia la indigencia, pero no hacia la pobreza, cuyo umbral cruzaban diariamente familias de la vieja clase media y de los antiguos trabajadores industriales. Sobre esa reestructuración regresiva de la sociedad, especialmente en lo que concernía a la previsión de males futuros, el gobierno nacional continuó su política de ausentismo, mientras insistía en asegurar a los acreedores externos que, aunque la necesidad obligara a seguir manteniendo el *Default*, antes o después el país respondería por sus compromisos. De modo que el posicionamiento estructural del gobierno, en cuanto a qué sectores debían salir mejor parados de la crisis, detrás del discurso solidario y la continua referencia a la emergencia social y económica, no fue opuesto al de las experiencias anteriores, ya que se tendió a asegurar la vigencia atenuada del anterior régimen de acumulación, aunque sus posibilidades de depredación continua estuvieran agotadas. Este posicionamiento, fuera elegido o percibido como una imposición de las circunstancias, fue fundamental para un gobierno que debía elaborar y desarrollar su agenda en condiciones políticas tan particulares.

b.2) La nueva agenda de siempre de las políticas públicas

b.2.a) Conservadurismo político y renovación agroindustrial dependiente

Así se construyó la nueva agenda de las políticas públicas, centrada en la crisis existente, pero con la tendencia indeleble de continuar con el modelo de estado habilitado en la década anterior. Si la declaración de la crisis se utilizó para confiscar ahorros de los sectores medios, no se utilizó para sobreseer los derechos de propiedad, por ejemplo, de los grandes productores de alimentos, lo cual, de hacerse en una mínima medida, hubiera bastado para suplir las necesidades alimentarias de amplias capas marginadas y carentes de recursos, que se sumergían en la indigencia en un contexto de desempleo estructural extendido en el tiempo y en la geografía. Tampoco se utilizó la emergencia económica para estimular la recuperación de fábricas quebradas, que quedarían bajo control cooperativo de los trabajadores y que fueron la semiente de muy buenos resultados [P12; 02-12-2002 y 01-08-2003]. Ni siquiera se usó para desarrollar esas experiencias democratizadoras de base que fueron las asambleas populares. Por el contrario, la actitud oficial hacia las mismas fue de desinterés y se terminó, en algunos casos, por reprimirlas con la fuerza policial [P12; 15-04-2003]. Por el contrario, la agenda pública procuró consolidar el mapa social existente, pero en condiciones de mayor tranquilidad y seguridad. El gobierno de Duhalde fue, en este sentido, un cesarismo conservador cuya agenda política se diseñó para recuperar las instituciones y corporaciones políticas vigentes hasta antes de la caída del gobierno de la Alianza, posicionando a su propia línea partidaria en condiciones de conservar un poder político amplio, ya que no podía ser hegemónico [Gramsci, 1971 y 1987; Laclau y Mouffe, 1987; Poulantzas, 1973; Hall, 1992]. Por su parte, su agenda económica tendió a estabilizar el sistema financiero para ofrecer un país más seguro a inversores futuros, aunque era evidente ya que la inversión externa tardaría años en recuperar la “confianza” en el país, no sólo por la ausencia de previsibilidad desde el punto de vista capitalista y la debilidad de la seguridad jurídica, sino también por la notoria ausencia de grandes oportunidades económicas, excepto precisamente en el sector financiero. Por último, la agenda social se redujo, por un lado, a ese asistencialismo secundario de dudosa capacidad regenerativa del tejido productivo y, por otro, a la represión del conflicto social, producida no sólo en la forma de la represión de los manifestantes sino, con más contundencia, en el uso de la fuerza policial para contener la delincuencia creciente [P12; 12-04-2003]. En resumen, la agenda del gobierno pasaba por recomponer las relaciones sociales para hacer viable el funcionamiento de un capitalismo orientado al mercado externo en la producción de bienes de escaso valor agregado, especialmente de origen agropecuario, consolidando la reprimarización de la economía.

En este aspecto, ciertamente se consiguió establecer unos parámetros que auspiciaron buenas temporadas para la exportación de algunos productos que, sin embargo, como es el caso de la soja, se consumían poco en el mercado local y que desplazaron a otras producciones tradicionales, como por ejemplo a la producción lechera [P12, Sup. Cash, 14-04-2003]. Al sumarse, por la devaluación y la ausencia total de crédito, a la brusca caída de importaciones, este auge rural produjo un amplio superávit comercial. Y ningún otro factor sirve para rechazar el principio de “efecto derrame” con más precisión. Porque el producto de estas ventas con netos beneficios comerciales no se tradujo en una mayor distribución de ese ingreso sino, por el contrario, en una mayor concentración marginal del PBI. La incorporación de nuevas especies agropecuarias trajo, además, la incorporación de un problema de gran importancia como es el del uso de semillas transgénicas.

La expansión de los cultivos transgénicos, que en Argentina alcanzó en el año 2003 casi 14 millones de hectáreas (algo más del 20% de la superficie cultivada con estos productos modificados en todo el mundo, según la secretaria de agricultura [CL; 14-07-2004]), trae aparejadas tres cuestiones centrales. La primera de ellas es el endeudamiento privado del sector agrario con las compañías productoras de las semillas modificadas que, como la transnacional Monsanto, con sede en los EEUU, se convierten en controladores monopolistas de la venta de semillas transgénicas, reuniendo un gran poder como acreedores privados. La segunda cuestión es la del progresivo y veloz envenenamiento del suelo. La semilla de origen transgénico tiene como particularidad específica el producir un cultivo diseñado genéticamente para resistir a herbicidas y biocidas de gran poder tóxico lo cual, eventualmente, obliga a seguir cultivando transgénicos, pues el retorno a cultivos más tradicionales es imposible en el corto plazo. Esto aumenta la dependencia con la corporación que tiene la patente de las semillas transgénicas al mismo tiempo que amenaza ya no a los productores agropecuarios, sino a cualquier población circundante [P12, 05-05-2003]. La tercera cuestión es que, en estas condiciones de monopolio, sólo los grandes productores extensivos pueden sostenerse, acrecentando la concentración de la tierra y la producción agropecuaria orientada al mercado externo [P12, 31-03-2003]. De este modo, la crisis también se convirtió en un factor que, ante la extrema necesidad, obligó a permitir la extensión de la producción de este tipo de productos. Su introducción amenaza la economía de los pequeños productores rurales, cuya presencia en Argentina es, de todas formas, menor que en otros países latinoamericanos, aunque no deja ser considerable en las economías regionales. Genera asimismo mayor dependencia de la producción local respecto de empresas transnacionales, incluso en aquellos sectores que, se suponía, se encontraban en manos de la gran burguesía agraria nacional. Productos de primera necesidad para la población argentina fueron reemplazados por productos destinados casi íntegramente a la exportación, generando un aumento del coste de la canasta básica de alimentos, de tal modo que puede apreciarse que el reemplazo de las producciones tradicionales tiene múltiples efectos negativos sobre la población y la distribución de la riqueza. Si esta situación se suma a la vocación del gobierno duhaldista por congraciarse con los factores externos de la economía, se comprende que el conservadurismo político, sumado a la creciente dependencia agropecuaria, volvían incierta y de difícil desarrollo la recuperación en otros sectores de la economía.

b.2.b) Control financiero y abandono de la sustitución de importaciones

Dónde sí se puso mucho empeño fue en el mantenimiento del mercado financiero, para lo cual se procedió a continuar la retención de los depósitos durante casi todo el año 2002, permitiendo que los bancos pudieran mantener en forma algo irregular sus condiciones de funcionamiento habituales. El abandono de la convertibilidad no produjo ningún efecto hiperinflacionario, pero sí un aumento de los índices de precios suficiente para estrangular muchas economías familiares ya resentidas por la falta de trabajo y para complicar aun más los circuitos de consumo y distribución. Por otra parte, la devaluación produjo tal aumento del precio relativo de muchos insumos que se tradujo en un cierre de fronteras virtual para algunos bienes de consumo y, fundamentalmente, para muchos bienes de capital y materias primas. Y, si la devaluación no representó un riesgo hiperinflacionario, tampoco contribuyó al aumento de la producción industrial y la generación de empleos, ni mucho menos fue un estímulo para el consumo interno. De esta forma, incluso los índices tolerables de inflación significaban una nueva caída del poder adquisitivo del salario. La economía argentina, en su circuito de producción y consumo internos, se hallaba tan agotada que no contenía combustible alguno

para desenvolver una espiral ascendente y acelerada de los precios. El peso de la economía informal y de la lucha por no perder más puestos de trabajo era demasiado para las antes poderosas centrales sindicales, cuya relación con el nuevo gobierno no era mala, pero que tampoco les representó beneficios significativos a los trabajadores, ya que un aumento compulsivo de salarios, más que amenazar con la inflación, habría obligado al cierre de más empresas. Por otra parte, la recuperación de los ahorros ante la apertura del Corralito, en el mes de diciembre de 2003, tampoco pudo dirigirse a la compra de divisas por las urgentes necesidades que sus poseedores debían enfrentar, sin contar con los muchos que ya habían aceptado su canje por bonos que no vencerían sino a largo plazo. Así, a finales del año el gobierno pudo por fin felicitarse por liberar los depósitos de cuenta corriente retenidos, aunque causando graves pérdidas a los depositantes con la serie de cambios y pesificaciones virtuales de los depósitos en moneda extranjera y transfiriendo al conjunto de la economía argentina el costo de la operación financiera, que se hubiera traducido en la caída de varios bancos más, sumados a los que la crisis ya había obligado a cerrar o que se habían fusionado con casas más fuertes.

Duhalde tampoco representó, entonces, un retorno al justicialismo industrialista y gremialista de mediados del siglo XX, y no debe sorprender entonces que no se introdujeran políticas destinadas a favorecer a la industria nacional en un momento propicio, dentro de su gravedad, para instalar un modelo sustitutivo de importaciones. La imperiosa necesidad de retomar la inserción en el mercado mundial tenía en realidad pocos referentes en la estructuración social y productiva del país, pero encubría bastante bien la carencia de un modelo productivo alternativo, la incapacidad para crear empleo estable y la ausencia de toda voluntad de enfrentarse al régimen de acumulación que había colapsado con un nuevo y menos agresivo capitalismo nacional. Si es posible que, al margen de su incierto carácter humanitario y constitucional, las medidas tomadas para restringir el reclamo de los afectados por el Corralito hayan tenido éxito, es igualmente claro que durante el año 2002 no se atenuó por medio de políticas públicas de alcance estructural ninguno de los efectos nocivos del modelo neoliberal impuesto durante la década menemista. Y ello con total independencia de la crisis económica resultante. Porque el abandono estatal frente a los problemas de los sistemas de salud, justicia y educación, de la situación de las economías regionales, de los jubilados y pensionados, de la corrupción policial y política, contempló impertérrito, desde la obsesión financiera y corporativa de su agenda, los efectos continuados de esa prolongada actitud de las instituciones públicas. La crisis y el rotundo empeoramiento de muchas variables macroeconómicas e institucionales que hacen a la calidad de vida que ella significó no fueron en sí más que la última caída registrada en este estudio de un largo proceso de degradación social.

Descontando los planes asistenciales y el control y normalización del sistema financiero que ya se han mencionado, el gobierno no encaró ningún programa de recuperación industrial paralelo, pese a que el aislamiento económico del país en este aspecto se había agudizado y se debía aguzar el ingenio para continuar con algunas producciones por el agotamiento de la provisión externa de bienes de capital, causado por el aumento de sus costes en función de la devaluación del peso. Y esta es una muestra clara acerca del posicionamiento del gobierno duhaldista frente a la política económica del menemismo y de la Alianza. Porque a pesar de sus críticas a estas experiencias, y pese a presentarse como una resurrección del peronismo tradicional, la política económica del régimen de transición ni siquiera intentó relanzar el tejido productivo mediante el estímulo de la sustitución de importaciones.

Por supuesto, las condiciones no estaban dadas para repetir la experiencia industrialista de la década de 1940, bajo la égida de Perón, ni la desarrollista de los años sesenta, ni siquiera existía el entorno que propició el primer desarrollo industrial argentino a principios del siglo XX. Porque la sustitución de importaciones, especialmente a mediados del siglo XX, fue sustentada por la existencia de reservas provenientes de la exportación agropecuarias, que en 2003 no podían acumularse, y estimulada por la falta de oferta externa de bienes de capital. Sin embargo, todavía existía un sustrato humano y una capacidad industrial ociosa que podía permitir cierta sustitución de importaciones en la medida en que la política económica del gobierno decidiera estimularla, desarrollando así la recuperación de puestos de trabajo. Ello no significa que se pasara a una economía basada en el sector industrial, ni que pudiera cerrarse la brecha tecnológica respecto de las economías centrales. Pero al menos se hubiera conseguido transitar la crisis sin seguir utilizando a la economía argentina en su conjunto como variable de ajuste de un régimen de acumulación estancado. Sólo con la salida de Duhalde y el acceso de Kirchner a la presidencia pareció querer tomarse tímidamente este camino endógeno de recuperación productiva, lo que motivó una cierta recuperación acelerada del PBI. Eso demuestra que no toda la capacidad productiva ociosa fue destruida, sino que persistía cierto margen para intentar su rescate e estimulación, aunque ello significara contravenir el catecismo neoliberal del Consenso de Washington, incrementando la inversión pública (y por consiguiente el gasto y, posiblemente, el déficit fiscal), y dotando a la producción nacional de protección fiscal frente a las importaciones.

c) El traspaso de poder: legitimación política e incertidumbre social

c.1) La mutación en la percepción interna de la tarea general del estado

A lo largo del período estudiado aquí, una de las cuestiones políticas más generales de la organización y el funcionamiento de las instituciones formalmente democráticas del país fue la de la percepción de la tarea general del estado, que varió considerablemente, pero no en forma voluntaria ni consciente, de uno a otro gobierno. La apreciación, aunque sea también bastante general, de esta variación, que debe reconstruirse a partir del manejo de las cuestiones políticas y sociales dado en cada caso (y para cada caso), es importante para comprender los resultados de cada gestión en relación con los objetivos propuestos por las políticas públicas, lo cual puede leerse de manera más objetiva en la relación de las variables sociales y económicas pertinentes.

Si para la dictadura militar, en cualquiera de sus sucesivas etapas, el estado era un centro monopolizador de la fuerza legítima que servía para imponer un conjunto de políticas públicas y transformar así la estructura social argentina, ésta perspectiva cambió por completo con la recuperación de las instituciones formalmente democráticas. Para el radicalismo de Alfonsín, el estado debía comportarse como un centro de administración de los conflictos sociales, tanto estructurales como coyunturales, lo cual motivó que se intentará una política errática (en función de los sucesivos y continuos reclamos sectoriales) que reaccionara con constantes intentos de negociación ante el conflicto social. Para el extenso gobierno menemista, en cambio, el estado no era otra cosa que el centro de administración del poder político, una organización compleja a través de la cual podía allanarse el camino para la introducción de unas políticas públicas de alcance estructural. De este modo, ante el conflicto social el ausentismo era el mejor comportamiento posible, pues el diálogo debía darse entre los sectores de poder político y económico suficiente y, en el peor de los casos, con los dirigentes más relevantes de la oposición. La perspectiva es totalmente diferente y también los resultados de cada gestión (que no dependieron, evidentemente, sólo de esta postura general). Dado el segundo caso y sus condiciones, la posibilidad de establecer y consolidar un régimen de acumulación nuevo (aunque destinado a una rápida combustión) era mucho más probable que en el primer caso y así se dio efectivamente.

Al margen de sus intenciones declaradas pre-electoralmente, la Alianza se posicionó en el control del aparato del estado como si se tratara de un centro de administración de las cuestiones públicas. Ya no tenía necesidad de imponer un régimen de acumulación, sino que debía administrar las consecuencias de la aplicación del ya existente y no tuvo, pese a sus contradicciones internas, auténticas intenciones (ni mucho menos posibilidades) de reemplazarlo por otro. Pero una vez desatado el tramo final de la crisis, que comenzó luego del “Efecto Tequila” de 1995 y se consolidó con la recesión que se prolongó entre 1998 y 2002 (el año 2003 fue el primero en mostrar, con el *Default* y el asilamiento en materia de inversiones todavía en vigor, una recuperación macroeconómica que continuó en el año 2004 sustentada en unas condiciones sociales críticas), se produjo la crisis de la capacidad meramente administrativa del estado y su implosión política derivó en una gestión duhaldista que operó como si el estado no fuera otra cosa que un centro de recomposición social. Su preocupación se concentró en normalizar las relaciones sociales existentes, aunque ello significó no un mejoramiento de las condiciones de vida de la población, que tanto habían empeorado desde

1989, sino una adaptación a la situación existente. En suma, se trató de que la crisis social se transformara en la realidad social.

Pero este largo proceso de cambios en la percepción interna de la tarea general del estado trajo aparejada una profunda deslegitimación informal del propio sistema político, que no se tradujo nunca, sin embargo, en un rechazo de la democracia en sí, sino de las condiciones y los elementos políticos que la conformaban. En otros términos, lo que se encontraba en entredicho no era la organización política, sino las corporaciones políticas que la componían. De modo que una de las tareas principales de readaptación del último gobierno analizado era precisamente garantizar que esas mismas corporaciones se encontraran re-legitimadas para poder continuar con el imperio de la democracia formal.

c.2) Elecciones en crisis, por la crisis y para la crisis

c.2.a) Elecciones en crisis

Las elecciones que se realizaron finalmente en el año 2003, y que tenían por objetivo manifiesto devolver la normalidad institucional al país, se desarrollaron en el contexto de una crisis que, al menos en algunos aspectos, comenzaba a mostrar un cierto agotamiento, si no de sus efectos nocivos, al menos sí de su conflictividad expuesta. Aparentemente al menos, estaban ya dadas las condiciones para devolver al pueblo argentino la potestad de elegir a sus dirigentes dentro de la estrechez impuesta por la estructura de las corporaciones políticas existentes. A fines del año anterior se había conseguido poner fin al Corralito (aunque el Corralón siguió un tiempo vigente) lo cual, a pesar de la marea de juicios que se desarrolló a partir de entonces, se logró sin que se quebraran las condiciones del sistema financiero. Tal como ocurriera después de la hiperinflación, se produjo un alivio considerable también en la situación del empleo, debido a la reducción del desempleo friccional, más que a la regeneración de puestos de trabajo estables. Con todo la desocupación, la subocupación, la sobre-ocupación y la marginación económica continuaron en niveles alarmantes.

Los partidos y agrupaciones políticas que se presentaron como candidatas a ocupar el poder ejecutivo normalizado no presentaban caras ni propuestas nuevas en la política nacional, y no debe, por esta razón, sorprender el desánimo generalizado con que se emprendió por parte de los electores la tarea de elegir al nuevo poder ejecutivo. De la existencia de un “voto cautivo” (por lealtades políticas y necesidades económicas) a la del “voto útil” (por la amenaza de que Menem y su entorno, que conservaban su piso electoral, pudieran hacerse de nuevo con la presidencia de la nación), se dieron modalidades de elección estratégica que poco tenían que ver con la confianza en las instituciones, en los partidos y en las personas que conformarían el futuro estado. Aun así se dio el caso que el candidato triunfador de la primera vuelta (Menem) renunció a presentarse a la segunda, dando como resultado que Kirchner asumió la presidencia de la nación sin que se hubiera confirmado un apoyo superior al 25% de los votantes. Las presunciones y las estadísticas fueron decisivas en este sentido, pues si bien el candidato elegido, que parecía ser el que más continuaría con las directrices de la gestión duhaldista, no contaba con demasiado apoyo inicial, al menos estaba claro que Menem, pese a su triunfo circunstancial, contaba con la animadversión y el rencor suficientes entre la población como para que su triunfo en la segunda vuelta fuera imposible. Si en su primera reelección fueron decisivas la estabilidad y, pese a los problemas, las ventajas relativas de las clases medias, su

hundimiento definitivo le privó de todo el capital político indispensable para retornar al gobierno, lo cual parecía ser necesario para esquivar la carga judicial que lo retuvo en arresto domiciliario y que terminó por hacerlo auto-exiliarse en Chile para evitar la prisión. Si hubiera conseguido su objetivo, debe considerarse que todavía tenía a su disposición, si no toda la fuerza anterior del justicialismo en el parlamento, al menos sí la garantía servicial de la corte suprema de justicia.

Pese a la debilidad de su alianza con el duhaldismo, Kirchner vio compensado este déficit con la inexistencia virtual de una oposición política concertada y capaz de concentrarse en la crítica de un programa de gobierno que, por lo demás, tampoco estaba demasiado clara, ya que, a pesar del carácter primariamente económico de la crisis, también Kirchner, como lo había hecho la Alianza, centró su discurso en los aspectos morales de las circunstancias políticas, lo cual tenía la ventaja indudable de no cerrar caminos a las futuras tareas del estado y de no alarmar a los grandes factores económicos (que no pudieron imponer a “sus” candidatos –Menem, López Murphy o Cavallo–) con una predisposición abiertamente populista, como intentaban hacer, en líneas muy diferentes, Rodríguez Saá o Carrió. Sin embargo, al margen de su adecuación como estrategia preelectoral, tampoco esta actitud se condecía con la re-democratización que se prometía, pues en ese caso no sólo las condiciones morales de la política nacional, sino todos los aspectos importantes del proyecto de estado hubieran debido estar sobre la mesa de debate. Por otra parte, el carácter necesario de su alianza con el duhaldismo derribaba definitivamente toda posibilidad de cortar drásticamente con el pasado menemista del PJ y con ello la promesa de un cambio de fondo en la orientación de las políticas públicas.

c.2.b) Elecciones por la crisis

Pero las elecciones generales no sólo se desarrollaron en un contexto de crisis política e institucional, sino que también se realizaron porque la crisis obligaba a realizar un intento de relegitimación del sistema político. A pesar de la tácita admisión general de la vigencia del gobierno de Duhalde, éste seguía siendo irregular en cuanto a su acceso al poder y duración. Y es que un gobierno “de emergencia” no podía prolongarse indefinidamente sin convertirse en una dictadura, aunque fuese una dictadura avalada por las corporaciones políticas, pese a lo cual fue la persistencia de la protesta social y la persistencia de la represión de la protesta, que derivó en los asesinatos de Avellaneda, lo que terminó por decidir la convocatoria a elecciones antes de lo que hubiera deseado el propio gobierno provisional.

La incapacidad de contener la desbordada situación social, a pesar de la extensión de los programas de empleo y ayuda económica, se reflejaba en la necesidad ya impostergable de re-legitimar la soberanía estatal sobre las cuestiones públicas. Ello sólo podía lograrse, siquiera parcialmente, retomando los carriles formalmente democráticos para la elección de líderes, en especial de aquellos encargados de administrar la agenda pública. Sin que importaran los éxitos parciales en la administración de la desquiciada economía nacional y de unas relaciones políticas febriles, pues con todos los partidos mayoritarios en crisis, para muchos dirigentes se trataba de un período de oportunidades y reubicación cuya persecución no contribuía a mantener el orden, el gobierno en funciones continuaba sin estar apoyado en los procedimientos previstos por la constitución nacional y, sobre todo, por la paciencia de la población.

El apresuramiento de las elecciones, pese la derrota relativa que significaba para el duhaldismo tener que realizarlas en una fecha no prevista por su incierto calendario político no significó en realidad que el proyecto de estabilización sufriera ningún tropiezo serio. El nuevo gobierno, deudor político de Duhalde tanto por la alianza supuesta por dos líneas diferentes en el justicialismo para enfrentar a Menem como por encargarse de los aspectos más problemáticos de la estabilización en curso (devaluación del peso, fin de la convertibilidad, liberación de los depósitos, tratamiento de la cuestión social, comienzo de la reforma del sistema financiero), supo presentarse como renovador en términos político-morales (algo que la Alianza nunca supo hacer con contundencia) iniciando una campaña por la recuperación de la dignidad en los aspectos más problemáticos que en materia de derechos humanos tenía la historia del país. No obstante, esta renovación no alcanzó pronto niveles importantes en materia de políticas públicas que atendieran los problemas más urgentes del hambre, la pobreza y la violencia social, como tampoco se renovó la estructura de los partidos políticos mayoritarios. Si se encaró con firmeza, por otra parte, uno de los aspectos pendientes de la gestión de Duhalde, como fue la renovación de la Corte Suprema de Justicia, acabando finalmente con la mayoría automática del menemismo, que se perfilaba como principal agente de la derecha nacional ante el fracaso de otros exponentes de la misma.

La vigencia de la emergencia económica y del *Default* le permitían al gobierno, curiosamente, contar con una libertad con la que no contaron los gobiernos de Alfonsín y de la Alianza, que debieron regir parte de sus mandatos con el condicionamiento impuesto por políticas destinadas a impedir o retrasar la cesación de pagos y el cierre del crédito externo. Sin embargo, como no lo fue con Duhalde, tampoco el gobierno de Kirchner encaró una nueva composición de la estructura económica argentina, de tal modo que la resolución acerca del régimen de acumulación quedó pendiente. El gobierno argentino siguió muy lejos de establecer una política salarial a partir del estado (evitando cualquier medida que pudiera frenar la recuperación económica que se ratificó en el bienio 2003-2004), lo cual relegó nuevamente la cuestión social, dejándose en manos del “rebote” estructural de la crisis (el retorno de una cierta normalización de las transacciones que se verificó en una recuperación del PBI) la apariencia del éxito económico de la gestión.

c.2.c) Elecciones para la crisis

Si existía un mandato implícito para el nuevo gobierno, no era igual la lectura que había de hacerse desde sectores diferentes. Por parte de las corporaciones políticas que formaban parte del estado argentino, este mandato estaba constituido por la necesidad de cerrar lo mejor posible la brecha abierta entre las mismas y la sociedad argentina, a los efectos de solucionar la crisis de legitimidad. Para los organismos financieros internacionales, la tarea consistía en construir un interlocutor válido para que se retomaran las relaciones normales entre ellos y el estado argentino, para solventar así el grave problema financiero. Para los sectores relacionados con la producción, tanto aquellos sindicales como los patronales, se trataba de recomponer el tejido productivo de manera más consistente que la conseguida por la inercia del agotamiento de la crisis, para responder a la creciente destrucción de la productividad nacional. Para los sectores de desempleados, se trataba de encontrar una rápida solución para la alta desocupación y los escasos ingresos de una población cuyo índice de pobreza había pasado el 50%. Para las clases medias se imponía tanto una solución al problema económico como al de la inseguridad.

De este modo, lo que el nuevo gobierno debía hacer con la nueva legitimidad electoral variaba profundamente según se tratara de uno u otro sector de la sociedad, y su agenda sería igualmente complicada tanto si tomaba un camino decidido como si vacilaba en tomar resoluciones sobre estos y otros aspectos de la realidad nacional. Así, las elecciones debieron servir para seleccionar un camino posible, y los apoyos que recibió cada candidato respondieron a estas necesidades estratégicas.

El triunfo de Kirchner, pese a ser el resultado directo de un recuento de votos unitarios y estructuralmente anónimos, permitió al menos un acuerdo de mínimos, donde el nuevo presidente era el más tolerable para la población y no el más intolerable para los sectores de poder económico y financiero. En este sentido, y en comparación con el gobierno de Duhalde, puede decirse que la elección del justicialista de Santa Cruz representaba una leve desviación a la izquierda, pero de ningún modo un cambio completo de dirección.

Una de las muestras más claras de la relatividad del cambio establecido fue la continuidad en el ministerio de economía de Roberto Lavagna. En cierta medida, conservó su cargo por la legitimidad ganada gracias a la estabilización sin hiperinflación conseguida tras el abandono de la convertibilidad. Pero también debía seguirse adelante con la salida encontrada al Corralito y al Corralón, dado que pronto comenzarían los vencimientos de los bonos emitidos para canjear las deudas, cuyo costo final debía ser encarado por el propio estado [P12; 14-04-2003]. A pesar de todo, si bien no fue infrecuente encontrar a funcionarios poli-funcionales en las instituciones argentinas, incluyendo a muchos que realizaron sus funciones tanto en regímenes democráticos como en dictaduras, esta circunstancia en la que se cambiaban presidentes y se confirmaban ministros era del todo inusual y resulta reveladora de la importancia que la estabilización de las variables macroeconómicas y la salida de problemas financieros complejos tendrían para el nuevo gobierno.

c.3) Final abierto, futuro incierto

Pero a pesar de estas circunstancias y de la indudable deuda política el gobierno de Kirchner no se mostró en ningún momento como una marioneta al servicio del duhaldismo ni tampoco fue servicial con los organismos financieros internacionales. Tampoco impulsó inmediatamente una política industrialista capaz de preocupar a los grandes productores agropecuarios (beneficiados con la devaluación a causa de su perfil exportador) con una transferencia forzosa de recursos por vía impositiva.

De esta manera, el final del período de análisis deja un final abierto y un futuro incierto en relación con la orientación de las políticas públicas, siempre dentro del contexto sumamente limitado dejado por una crisis de grandes proporciones. Tampoco está claro cual es el posible desenvolvimiento de las grandes variables económicas en el futuro, al margen de la recuperación ya verificada de parte de la producción industrial, del aumento de las exportaciones y de la continuidad de los problemas laborales para una porción muy significativa de la población económicamente activa.

De la misma manera, no parece conveniente evaluar de una forma simplemente cuantitativa el resultado de los 20 agitados años de democracia formal comprendidos en este lapso. Por el

contrario, mucho más concretos son los efectos cualitativos que sobre la estructura económica y social argentina han ejercido las sucesivas políticas económicas y su interacción con las reacciones sociales y sectoriales acaecidas. En otras palabras, es metodológicamente insuficiente (aunque no carece en modo alguno de importancia) verificar el estado de las variables económicas y sociales. Por sí mismas, es bastante claro que dan cuenta de la regresividad del comportamiento de dicha estructura en casi todas las variables relativas al desarrollo humano de la población. Pero para comprender las razones de esta regresividad y sus consecuencias prácticas y teóricas es el proceso socio-histórico en sí el que debe ser tenido en cuenta. A su vez, el análisis de este período en tanto caso de estudio permite incorporar al desarrollo analítico ingredientes y complementos de tipo empírico que, por una parte, refuerzan, o al menos enriquecen, la argumentación teórica y, por otra, alimentan la apreciación de la importancia de consolidar conceptos y campos de estudio capaces de abarcar para el estudio de las circunstancias en la que se desarrollan seres humanos concretos etapas y políticas complejas, que los afectan irresistiblemente y a partir de las cuales debe poder extraerse conclusiones útiles para que ese desarrollo sea benéfico o al menos no nocivo para las personas cuya vida *“puede ser y debe ser hecha digna de vivirse”* [Marcuse; 1987: 20] y dado que, como parece ser el caso, *“existen posibilidades específicas para un mejoramiento de la vida humana y formas y medios específicos para realizar esta posibilidad. El análisis crítico tiene que demostrar la validez objetiva de éstos juicios, y la demostración tiene que realizarse sobre bases empíricas”* [Marcuse; 1987: 21].

Tercera parte

Desarrollo analítico y conceptual

Capítulo X

Idealización y Formalización de la Democracia Argentina: Características del estado en el contexto de un régimen democrático condicionado

- a) Democracia y estado burocrático normalizado: a.1) Organización del estado y modelo de gobierno; a.2) Constitucionalismo y democracia en la formación y desarrollo del estado argentino; a.3) Organización del estado y estructura social.
- b) Principales problemas en la actuación del estado argentino: b.1) Condiciones generales; b.2) Desencanto social y legitimidad política; b.3) Burocracia normalizada, agenda pública y respuesta sectorial; b.4) Las corporaciones políticas y los “límites al poder”; b.5) Crisis social y debilidad estatal.
- c) Características funcionales del estado argentino: c.1) Estado e integración sistémica; c.2) El estado y la regulación del régimen de acumulación; c.3) Argentina en el contexto general de la globalización económica [c.3.a) Adentro o afuera, c.3.b) Mundialización de la economía y estado nacional]; c.4) Resolución de conflictos en la práctica jurídica del estado condicionado.

a) Democracia y estado burocrático normalizado

a.1) Organización del estado y modelo de gobierno

Desde cualquier perspectiva no filosófica, parece difícil aproximarse a la cuestión del funcionamiento efectivo de una democracia formal, vinculada a una nación políticamente reconocible, sin comprenderlo en el contexto operativo de un aparato estatal de gran envergadura, distribuido en agencias burocráticas vinculadas y dirigidas por normas de carácter organizacional y procedimental a las que se suma la dirigencia política [Weber, 1992; Moore, 1974; Miliband, 1992; Hall e Ikenberry, 1993]. Este hecho se refleja claramente en muchas constituciones modernas que describen normativamente y con carácter imperativo tanto a las principales instituciones de gobierno como a los principales lineamientos normativos que deben seguir para que su funcionamiento sea acorde al texto constitucional, es decir, de acuerdo a derecho y, por ello, legítimas en este modo de ordenación [Blas Guerrero y Cotarelo, 1988]. Una definición jurídica del estado recoge también las dimensiones del poder, el espacio y el alcance social del mismo: *“Según la comprensión moderna, “Estado” es un concepto definido jurídicamente que en el orden material hace referencia a un poder estatal soberano tanto interna como externamente; en términos espaciales, se refiere a un territorio claramente delimitado; y, socialmente, a la totalidad de los miembros, es decir, al “pueblo propio de un estado” constituye el portador del ordenamiento jurídico restringido al ámbito de validez del territorio estatal”* [Habermas, 1999: 83; v. También Hall e Ikenberry, 1993]. En el caso argentino los gobiernos constitucionales se han diferenciado de las dictaduras precisamente en este respecto a los contenidos normativos e institucionales de la constitución nacional, que establece claramente la formación y funcionamiento de los principales órganos del estado, así como sus atribuciones y relaciones recíprocas.

Sin embargo, es también evidente que los principios de organización del estado argentino anteceden con mucha anticipación a la extensión de los derechos políticos propia de una democracia formal. Los tres clásicos poderes del estado y la organización territorial definitiva (conseguida tras una sucesión de guerras civiles a lo largo de casi todo el siglo XIX) se fundaron en las relaciones tensas de oligarquías regionales enfrentadas primero por el modelo de estado (centralista o federal) y después por el modo de desarrollo de la sociedad argentina y de su capitalismo periférico, es decir, si se trataba de continuar con el modelo agro-exportador o de promover un cierto desarrollo industrial del país, siguiendo sobre todo el modelo estadounidense [Alberdi, 1985; Luna, 1996; Sarmiento, 1899 y 1946; Soltonovich y Lenguita, 1999].

Esta característica local permite introducir una cuestión histórica más general, pues no es ya sólo que el estado burocrático normalizado es esencial para comprender el funcionamiento concreto de la democracia formal, sino que es también su precondition histórica y el eje de la acción de las corporaciones políticas más o menos democráticas capaces de conducir a dicha organización de amplio alcance a un sistema formalmente democrático, al menos en cuanto a la cuestión de la extensión de los derechos de participación política. Esa máxima extensión de la participación se refiere aquí, por su parte, a la calidad de los ciudadanos como electores. Porque en la práctica institucional la elegibilidad real de los dirigentes políticos que pasan a ocupar cargos públicos se debe a un complejo sistema de tensiones y disputas propios del funcionamiento de corporaciones políticas complejas, incluso en el caso de que sus funciones políticas les hayan sido conferidas por elecciones directas, pues buena parte de los cargos

políticos son elegidos o rechazados por los integrantes de las instituciones. Esto es particularmente relevante en el caso argentino para la elección y remoción de los jueces, incluyendo a los que forman la corte suprema de justicia.

No es difícil apreciar cómo el parlamentarismo y el control normativo de las instituciones, el imperio de una ley suprema y el control de la legalidad de las acciones del estado por sobre las conveniencias políticas del gobernante de turno, han precedido a la democracia formal en todos aquellos estados nacionales conformados antes del siglo XX, ya fueran potencias coloniales o, como es el caso argentino, productos de las primeras etapas de descolonización, especialmente porque *“El estado nacional representaba en su época una convincente respuesta al desafío histórico consistente en encontrar un equivalente funcional para las formas de integración social de la modernidad temprana que habían entrado en decadencia”* [Habermas, 1999: 82]. Esta función de integración sistémica es fundamental para comprender la relación histórica entre estado de derecho y democracia y apreciar su singularidad desde el punto de vista genético [Cotarelo, 1990; Díaz, 1998; Ferrajoli, 1999a]. A su vez, ésta es una importante cuestión que se revisará en este capítulo desde varias perspectivas, pues es elemental para comprender el tipo particular de organización del estado argentino.

Desde la declaración de la independencia argentina, el 9 de julio de 1816, hasta las primeras elecciones amplias y secretas amparadas en la “Ley Sáenz Peña” de 1912 (que excluirían sin embargo al voto femenino) transcurrió un siglo. Esta precedencia no es, como se verá, de ningún modo casual, y hace a la incardinación misma de la democracia como forma del estado en la estructura productiva de orden capitalista [Arblaster, 1992; Moore, 1974]. El gobierno plural, especialmente en el ámbito legislativo, resulta ser una pieza central para el mantenimiento del equilibrio dinámico del sistema social capitalista, mientras que el estado de derecho, al margen de la perfección de los requisitos previos de legitimidad que puedan exigírsele [Díaz, 1998] cumple la doble función de mantener un marco estable para las relaciones políticas plurales y dinámicas y de sostener los principios que hacen viable el modo de producción capitalista a través de una organización jurídico-política apta para lograr la previsibilidad necesaria para el cálculo capitalista [Habermas, 2000; Giddens, 2000]. Si se señala el nacimiento del estado de derecho en el contexto de las revoluciones burguesas, resulta ya patente, desde este punto de vista, su vinculación con las sociedades clasistas y el modo capitalista de producción [Cotarelo, 1990; Díaz, 1998].

Dispuestos para gobernar o, al menos, para administrar los conflictos de grandes sociedades, basadas en un modo de producción sumamente dinámico y dado a frecuentes tensiones y desequilibrios estructurales, los estados modernos debieron hacer uso obligado de una burocratización amplia y una normalización profunda de sus propias actividades, fundando las bases de lo que posteriormente se reconocerá, en cuanto al primer aspecto, como los planteles estables del estado (es decir, aquellos cuerpos de funcionarios y agentes no sujetos a la volubilidad electoral y que constituyen el cuerpo burocrático y administrativo del estado) y, en cuanto al segundo, como la predominancia de la ley del estado que, en principio, no se encuentra necesariamente vinculada a la democracia ni al respeto de derechos humanos y que no sería estrictamente todavía un estado de derecho, aunque constituya su germen [Díaz, 1998]. Burocratización y normalización se convierten así en aspectos prácticos y necesarios de la racionalización de las funciones del estado [Weber, 1992; Monnier, 1995]. Tampoco puede olvidarse aquí que el alcance del estado es también el alcance jurisdiccional de las normas que afectan a una población [Ferrajoli, 1999a]. De este modo la población, en general, queda

vinculada, amparada y obligada por el sistema jurídico y su ordenamiento respectivo y, a través de ellos, a una relación específica con la fuerza pública, es decir, dado el carácter monopolizado de ésta fuerza, a un régimen de dominación política [Weber, 1992; Fariñas, 1991]. En todo caso, *“El éxito histórico del Estado nacional se explica en gran parte por las ventajas que conserva el moderno aparato estatal como tal”* [Habermas, 1999: 84]. Habermas también destaca: el poder ejecutivo del estado, su organización burocrática, el monopolio de la violencia (que es en la práctica una asignación prescriptiva), la capacidad de imponer un ordenamiento jurídico, la separación del Estado respecto de la sociedad civil (es decir, su especificidad funcional y su uniformidad administrativa); que el estado moderno es, a la vez, administrativo y fiscal; su distanciamiento de la esfera productiva, lo cual se acentúa con el modelo neoliberal del estado; la separación entre el derecho público y el derecho privado. Destaca que al servirse del derecho positivo como medio de organización de su poder, se vincula a un medio que hace a un ordenamiento jurídico desvinculado de la moral, donde al ciudadano le está permitido todo lo que no está prohibido [Habermas, 1999: 84-85]. Pero parece olvidar que, pese a la mayor libertad formal declarada, el estado moderno tiene más formas de controlar poblaciones que otras formas de organización; por ello el control jurídico-positivo, en definitiva burocrático-legal, se vuelve proporcionalmente más importante que en otros modelos de organización social, hasta ser característico de todas las grandes sociedades modernas [Weber, 1992 y 2000; Castoriadis, 1976]. Por su parte, cuando Ferrajoli declara que *“Toda la historia del derecho puede ser leída como la historia de esta lenta, difícil y controvertida obra de minimización del poder; de una progresiva sustitución del gobierno de los hombres por el gobierno de las leyes”* [1999a: 64] olvida que, en cualquier caso, el control del poder es una forma de gestionarlo, pero no de hacerlo desaparecer [Peces Barba, 1995] ni mucho menos de disminuirlo realmente [Przeworski, 1999]. La gran funcionalidad del constitucionalismo⁸¹ y el imperio del derecho para las economías capitalistas ha sido precisamente su capacidad de gestionar una cada vez más desarrollada división del trabajo y una cada vez más eficiente organización destinada a sostener la reproducción ampliada del capital [Marx, 1972; Marx y Engels, 1988; Elster y Slaagstad, 1999], ya fuera incrementando la productividad de la tecnología, incrementando la explotación directa, ampliando su volumen o combinando estas formas de acumulación [Boyer, 1989; Lipietz, 1992 y 1994].

Por razones históricas e institucionales, entonces, el análisis del estado y de su funcionamiento efectivo es decisivo para comprender una democracia formal cualquiera en sus aspectos concretos y en un período determinado, y ello se realiza habitualmente en la forma de una interpretación política coyuntural de las acciones de gobierno destinadas a poner en funcionamiento, detener o reemplazar unas políticas públicas específicas, presentes en una agenda que no sólo debe considerar en forma abstracta unas ideas preconcebidas respecto de sus contenidos, sino también las condiciones relativas a cada aspecto concreto y los efectos corporativos derivados de la aplicación de una nueva política. De esta manera, los conflictos corporativos harán del pluralismo político de la democracia formal una necesidad funcional del estado, por cuanto este pluralismo permite la comunicación permanente de diferentes posturas corporativas y partidarias, sin cuya presencia no sería posible mantener estabilizado el sistema, pues la estabilización se produce precisamente cuando el conflicto encuentra una salida

⁸¹ *“El vocablo ‘constitucionalismo’ alude a aquellos límites sobre las decisiones mayoritarias; de modo más específico, a los límites que en cierto sentido son autoimpuestos”* [Elster, 1999: 34], caracterización que se acerca a la praxis social dominante, pero que no deja de encerrar cierta contradicción que opaca la existencia de elites constituyentes que actúan con relativa autonomía respecto de los poseedores formales de la soberanía política. Mejor lo resume Holmes [1999b: 218]: *“El constitucionalismo es esencialmente antidemocrático”*.

institucionalizada, atada a normas que aseguran la continuidad del marco general sea cual fuere el resultado de cada disputa intersectorial, al menos mientras la crisis del sistema no sea orgánica [Gramsci, 1987; Clarke, 1985]. Por otra parte, el pluralismo es no sólo ideológico, sino también sistémico. Las necesidades legislativas de una sociedad capitalista son plurales también por la enorme cantidad de factores y problemas que se deben analizar simultáneamente y sobre los cuales debe ejercitarse una acción política legítima (es decir, a través de un organismo burocrático legítimo guiado por normas también legítimas). Estas necesidades normativas, por su parte, deben positivarse de un modo específico, pues de otro modo no podría producirse el mecanismo legitimador de la sumisión del poder político al estado de derecho: *“el Derecho positivo es producido por el Poder político institucionalizado a través de los mecanismos y procedimientos previstos, siendo esta una de las vertientes a través de las cuales el Poder, en su ejercicio de producción normativa, se somete al Derecho”* [Ansuátegui, 1997: 3]. De este modo, el estado de gran escala y, sobre todo, un poder legislativo colegiado y pluralista permite el tratamiento simultáneo de temas diversos, garantizándose una mayor disponibilidad del cuerpo legislativo para atender a las necesidades sistémicas de regulación. No obstante, este mismo pluralismo se restringe poderosamente en aras de la gobernabilidad. Por una parte, las corporaciones políticas están limitadas por la propia ley electoral, en primer lugar, en función de las predominancias según las jurisdicciones electorales, estando garantizados para los partidos de alcance nacional un número considerable de escaños que les permite, eventualmente, formar una mayoría que concentre el poder político en las dirigencias partidarias. Ello tiene como consecuencia sistémica una tendencia a la polarización del poder, verificada normalmente en la tendencia subsidiaria al bipartidismo; en segundo lugar, porque la ley exige un mínimo de adherencias para acceder siquiera a la posibilidad de obtener un escaño. Por otra parte, la restricción del pluralismo permite que el poder ejecutivo nacional ejercite sus funciones legislativas, que tan considerables son en la democracia argentina [Nino, 1996; VV.AA., 1992].

Si bien es perfectamente legítimo sostener en forma filosófica o moral la necesidad del estado de derecho para la democracia [Cotarelo, 1990; Díaz, 1998; Ferrajoli 1999a], lo cierto es que, en términos socio-históricos, han sido las necesidades estructurales de adaptación al capitalismo y el resultado de luchas internas, más que el incremento de la moralidad de las instituciones o la influencia de los intelectuales, quienes determinaron que el estado burocratizado y normalizado se convirtiera en estado democrático de derecho. Se trata, desde esta perspectiva, de un problema histórico de racionalidad instrumental más que de un problema filosófico de moralidad política. Para el caso argentino al menos, es perfectamente claro para la observación histórica la manera en que unos partidos clasistas de naturaleza oligárquica fueron quienes se disputaron el poder en un estado ya organizado en torno a normas constitucionales, con completa indiferencia de una posible ampliación de los derechos de participación política al resto de la población [Botana, 1986]. Debe atenderse a que la democracia formal argentina que triunfa como modelo legítimo de estado en la segunda década del siglo XX lo hace sin desplazar del poder económico a la gran burguesía agraria que había sido la base de la organización del estado argentino durante los cuarenta años precedentes a 1916 [Rouquié, 1987], y que reunía el poder suficiente para condicionar la acción de cualquier gobierno democrático o incluso de derrocarlo para instalar nuevamente el fraude electoral, como ocurriría durante toda la década de 1930, prácticamente hasta que los cambios en la estructura social y económica coincidieron con el corporativismo político en la generación del movimiento peronista [Matsushita, 1986]. Sin embargo, que se pudiera prescindir de la democracia formal no significaba en ningún caso que pudiera prescindirse del estado burocrático normalizado, como tampoco pudieron hacerlo ya las dictaduras que prescindieron igualmente de todo marco constitucional para legitimarse.

La organización social, la política y la forma del estado quedan así fuertemente vinculadas en el proceso histórico [Bobbio y Bovero, 1986]. Evidentemente, la existencia de un marco constitucional rígido es muy importante en este sentido pero, a pesar de la importancia asignada a esta circunstancia para la preservación de derechos y garantías individuales en un estado democrático (en el sentido del gobierno de mayorías) por diversos autores, partiendo de las premisas jurídicas liberales, corregidas o no [Ferrajoli, 1999a; Dworkin, 1988], en el caso argentino se aprecia claramente cómo el constitucionalismo se desarrolla para habilitar un modelo de estado, mucho antes que para garantizar la independencia del poder judicial frente a los excesos de los poderes públicos, incluyendo al legislador parlamentario.

Se observa así que la relación funcional necesaria se da entre un estado burocrático normalizado de gran escala y un modo de producción de gran escala, mientras que el carácter democrático formal de ese estado, e incluso el control de los poderes en un estado de estas características, se debe a un desarrollo posterior, y en alguna medida dependiente, del régimen de acumulación establecido (y no sólo del modo de producción predominante, lo cual explica parcialmente algunas de las características particulares del caso). Ello determina que la observación práctica del funcionamiento de una democracia formal y de sus efectos sociales no pueda hacerse con completa independencia de las relaciones estructurales y corporativas existentes, aun cuando pueda establecerse en términos constructivos y filosóficos que el estado y las normas obedecen a una lógica pura de funcionamiento [Kelsen, 1981 y 1983] o a condiciones de racionalización formal [Weber, 1992]. Y mucho más importante es esta observación para el caso del incipiente capitalismo argentino, para el cual debió adaptarse una forma de estado originada en condiciones estructurales muy diferentes. Los efectos esclarecedores que el constructivismo filosófico presenta para dar forma al funcionamiento abstracto del estado y para prescribir modos de funcionamiento para la extensión práctica de su ordenamiento jurídico se agotan en la incapacidad ulterior de penetrar en las relaciones sociales que se constituyen en relación con el estado y las normas una vez que las relaciones estructurales precedentes han conseguido establecer una organización social en torno a un sistema estatal de gran envergadura y dotado de las atribuciones coactivas e integradoras que son necesarias para mantener la estabilidad de las sociedades capitalistas [Simmel, 1986; Poulantzas, 1964]. Por otra parte, las propias teorías y modelos de índole constructiva se desarrollaron atendiendo a las condiciones fácticas de unas sociedades determinadas, de tal modo que numerosas cuestiones particulares, que en casos como el argentino pueden ser determinantes, quedan fuera de su rango analítico.

Lo que deberá analizarse, en función del estudio de los efectos sociales de la acción jurídica y política es, entonces, el funcionamiento del estado en el marco de una democracia formal específica y condicionada, y no solamente la adscripción a una forma de gobierno determinada por el acto electoral y la alternancia partidaria en el control del poder ejecutivo nacional o cualquier otro criterio clasificatorio genérico, pues esta perspectiva constructivista (y aun más la interpretación netamente filosófica de las cuestiones relacionadas) al insistir en el análisis de las condiciones formales de funcionamiento bloquearía la observación de los efectos estructurales de las políticas públicas, e incluso reduciría la apreciación de sus consecuencias nocivas a un mal funcionamiento coyuntural de los controles de legalidad. Ello destaca además la importancia funcional de los dos elementos clave que se han mencionado, necesarios aunque no suficientes, para identificar a los estados democráticos modernos, pero que tampoco han surgido con ellos, sino que los preceden históricamente. En primer lugar, el carácter supremo de la ley general del estado sobre las variaciones políticas que pudieran presentarse, es decir, la vinculación necesaria del poder a la ley [Peces Barba, 1995; Ferrajoli 1999a; Ansuátegui, 1997].

Este elemento, además de limitar y gestionar el poder, contribuye a integrar a las diferentes corporaciones políticas obligándolas a negociar acuerdos [Habermas, 2000] y, sobre todo, evita que las tensiones estructurales se trasladen automáticamente a los espacios de decisión que escapen al alcance de éstos, pues la continuidad del sistema se tornaría difícil si con cada recambio de poder se pudieran alterar todas las bases de funcionamiento de la sociedad. En segundo lugar, y estrechamente ligado al estado de derecho que lo instituye, se encuentra el carácter parlamentario de los sistemas de producción de normas generales. Esto es así porque, como se ha destacado, el parlamentarismo moderno es el ámbito de negociación obligatoria (compulsiva por el modo de organización y de legitimación) mediante el cual las corporaciones políticas administran los conflictos subyacentes, mientras que deben hacerlo en el marco impuesto por el respeto a la forma general del estado comprendida en el imperio de la ley [Hart, 1988; Laporta, 1994]. De este modo, ni la democracia formal, en tanto forma de estado definida, es sólo un mecanismo para elegir líderes [Schumpeter, 1952; Pareto, 1985] pues estos responden a unos mecanismos mucho más complejos que el mero peso de su personalidad o su procedencia partidaria, ni depende totalmente de una voluntad última que decide en casos de excepción [Schmitt, 1990 y 1991] pues el sistema de negociación es imprescindible para mantener la estabilidad del sistema. Tampoco es un conjunto de procedimientos meramente mecánicos de acción política [Touraine, 1994], o discursiva, compuesto por subsistemas operativos [Habermas, 2000; Luhmann, 1983 y 1996], pues dichos procedimientos y, sobre todo, las referencias estructurales de los valores que se sostienen, se relacionan necesariamente con un particular régimen de acumulación y un modo de producción. Si se pretende hacer una lectura muy general, el fenómeno de la democracia formal es más bien un complejo sistema de correlación entre las fuerzas sociales, que se constituyen en actores sociales relevantes, destinado a administrar los conflictos conservando los requerimientos de funcionamiento del sistema social. Por ello, al margen de la valoración ética o moral que se haga de este sistema (lo cual se traduce ideológicamente en un modo de crítica o de legitimación), sus funciones y correlaciones son tan amplias y, pese a la rigidez impuesta por el imperio de la ley, deben articularse de manera lo bastante flexible como para vincular no sólo las tensiones preexistentes, sino aquellas derivadas del desenvolvimiento continuo y cambiante de la vida social y de sus consecuentes derivaciones políticas. Las relaciones entre estado y democracia, y por lo tanto las de sus componentes, reflejan la complejidad de su entorno social, de manera que no es fácil ni efectivo dar una respuesta sencilla e inmediata a los problemas que se les plantean, tanto desde la observación analítica como desde la práctica política y los acontecimientos sociales: *“Las sociedades modernas se han vuelto mientras tanto tan complejas que estas dos figuras del pensamiento, a saber, la de una sociedad centrada en el estado, y la de una sociedad compuesta de individuos, ya no se les pueden aplicar sin problemas. Ya la teoría marxista había sacado de ello la consecuencia de renunciar a una teoría normativa del estado”* [Habermas, 2000: 63] y, consecuentemente, lo mismo debe poder glosarse de sus sistemas políticos. Por ello también el estudio de un caso concreto debe, si se hace desde una perspectiva sociológica, tener en cuenta las particularidades del mismo.

a.2) Constitucionalismo y democracia en la formación y desarrollo del estado argentino

Considerado en forma particular, el proceso de formación del estado argentino en torno a un centro burocrático normalizado se realizó en una continua tensión entre la práctica de las fuerzas políticas –y militares– que intervinieron en el mismo y las condiciones normativas de fundación del peculiar “estado oligárquico de derecho” –pues no puede seguirse sin problemas la clasificación de Elías Díaz [1998] del estado liberal– y la organización territorial definitiva.

Por ello es importante rastrear el modo en que finalmente se produjo el asentamiento de la condición nacional del estado constitucional, repasando las influencias discursivas y políticas de la formación del constitucionalismo, que como muestra Fioravanti [1996] es también pre-democrático, de las que la sociedad política argentina es también dependiente, aunque la incorporación de los mismos se hizo en función de las circunstancias y necesidades propias de las tensiones existentes en el conjunto del país [Gargarella, 1997]. Debe recordarse también que *“El mérito del Estado nacional estribaba, pues, en que resolvieron problemas en uno: hizo posible una nueva forma, más abstracta, de integración social sobre la base de un nuevo modo de legitimación”* y que *“La naciente conciencia nacional hacía posible conectar una forma abstracta de integración social con cambiantes estructuras de decisión política. Una participación democrática puesta en marcha lentamente creó con la ayuda del estatuto de ciudadanía un nuevo nivel de solidaridad mediada jurídicamente y, simultáneamente, proporcionó al Estado una nueva fuente secularizada de legitimación”* [Habermas, 1999: 88].

Tratándose el caso argentino de una situación no originaria, es decir, que no se constituye en un ejemplo para otros casos, sino que transfiere a su propio entorno ideologías y modos de hacer propios de otros espacios sociales, la transferencia de categorías permitirá también comprender las dificultades que este tipo de transposiciones representa para los ordenamientos políticos y jurídicos influidos por las corrientes originales u originarias [Alberdi, 1985; Sarmiento, 1946]. Por ello tampoco debe esperarse una coincidencia plena entre las propuestas conceptuales para un caso y otro [Fioravanti, 1996], precisamente porque los mismos elementos deben ser adecuados o, en caso contrario, omitidos, en la práctica, en los ámbitos en que son introducidos. Hay que procurar entonces equilibrar las necesidades de mantener los esquemas conceptuales propuestos sin forzar los elementos históricos del objeto de estudio, precisamente porque interesa reconocer las diferencias y no establecer similitudes inexistentes ni transformar los conceptos adquiridos para justificarlos.

En el proceso de formación del estado argentino, durante la segunda mitad del siglo XIX, debieron resolverse y configurarse algunos aspectos institucionales básicos, tanto en su formulación como en su aplicación. Porque, a diferencia de los estados europeos, con una larga tradición histórica autónoma con respecto a sus instituciones, y de los Estados Unidos de Norteamérica⁸², más consolidados como estado moderno pese a su corta experiencia histórica independiente, en las Provincias Unidas del Río de la Plata, no existió un auténtico desarrollo autónomo del derecho. De este modo, no sólo debió construirse un derecho constitutivo de un nuevo estado, sino también un estado conforme a un derecho desarrollado en otros contextos sociales. Prácticamente desde su independencia formal, decidida en 1816 en un congreso que no fue constituyente en sentido estricto⁸³, los conflictos internos y externos amenazaron con desmembrar el recién dispuesto estado. En una tensión bélica permanente, durante casi 60 años, se libró primero la lucha por la independencia; después se planteó la lucha entre los distintos “caudillos”, jefes político-militares que representaban a fuerzas provinciales; por último, al avanzar el desarrollo del tipo de capitalismo agrario argentino, el interior del país se enfrentó a la poderosa Provincia de Bs. As., poseedora de muchas de las mejores tierras y la mejor ubicada

⁸² Los EEUU constituyen un arquetipo de la formación de un nuevo estado, no sólo por su carácter republicano en origen, sino principalmente por su ubicación temprana en el proceso de descolonización [Sarmiento, 1899 y 1946].

⁸³ Durante el siglo XIX la CA fue sancionada por el congreso general constituyente el 1° de mayo de 1853, reformada y concordada por la convención nacional *ad hoc* el 25 de septiembre de 1860 y contó con las reformas de las convenciones de 1866 y 1898.

con respecto al puerto que era la salida a los receptores de las exportaciones⁸⁴, pues el modelo agro-exportador tan característico de la estructura productiva argentina es anterior incluso a la consolidación de la propia república. En un escenario sometido a los conflictos internos se elaboró la primera constitución de 1853, que por ello sólo fue *“reformada y concordada”* en 1860. La guerra civil en la práctica terminó en un empate que privó a Bs. As. del monopolio del puerto, con la adopción de la ciudad de Bs. As. como Capital Federal, pero no de la predominancia política o económica, que se debía a causas estructurales que el mero cambio en la denominación de la forma de estado no podía alterar [Lechner, 1985; Petras, 1987]. Es sólo a partir de la segunda mitad de la década de 1860 que puede hablarse entonces de la Argentina como de un estado consolidado en torno a un sistema jurisdiccional unificado. Pero incluso entonces, para la elaboración del ordenamiento jurídico, se recurrió tanto a la experiencia europea y como a la norteamericana, sin que pudiera imponerse con pureza ninguna tradición particular. Por ello Argentina presenta el curioso caso de un estado que contó con una constitución nacional bastante antes de que el propio estado estuviera en pleno vigor.

Ya en el momento mismo de la autonomía política, obtenida casi fortuitamente en la segunda década del siglo XIX en el contexto de las Guerras Napoleónicas y sus profundas consecuencias geopolíticas, se enfrentaron proyectos republicanos, herederos de la revolución francesa, con otros de carácter monárquico, cuyo reflejo es la experiencia brasileña. Derrotada en las Provincias Unidas ésta última propuesta, el siguiente paso fue resolver la propia forma republicana, pues se hallaba en entredicho si ésta debía ser federal, como reunión política de estados autónomos al estilo estadounidense, o unitaria, dirigida por un estado central, que por las condiciones estructurales efectivas no podía tener otro eje que no fueran los intereses de la provincia de Bs. As.. En el marco del primer conflicto se desarrollaron las guerras por la independencia de las colonias españolas en Sudamérica y, en el marco del segundo, las guerras civiles argentinas. El resultado de este proceso fue un federalismo fuertemente condicionado por la predominancia de las provincias más ricas, ya no sólo Bs. As., sino también otras grandes provincias agro-ganaderas (principalmente Córdoba y Santa Fe), desarrollándose en este sentido un modelo de país bien diferente al norteamericano. No debe menospreciarse tampoco la diferencia en la tradición jurídica y política del imperio español en su expansión y del imperio inglés en la suya, que resultaron en situaciones bien distanciadas en sus colonias independizadas. Deben remarcar estas diferencias para alcanzar a comprender las causas de la distancia entre el modelo argentino y el estadounidense a la salida de sus procesos de descolonización. La sustancia de esta diferencia es que, mientras los padres de los Estados Unidos, es decir, sus grupos sociales predominantes, se hallaban compenetrados del ideario burgués, que cruzó el mar de la mano del protestantismo [Weber, 1994], los fundadores de la nación argentina no incorporaron dicha ideología en plenitud, aferrándose durante bastante tiempo a sistemas más tradicionales de dominación y control social [Ansaldi, 1993; Weber, 1992], elemento que se acentuó con el éxito económico sectorial de la producción de materias primas. Porque aunque se señale que *“La transformación de la “nación de la nobleza” en “nación étnica” -un proceso que avanza desde finales del siglo XVIII- presupone, en definitiva, un cambio de la conciencia inspirado por los intelectuales”* [Habermas, 1999: 87] eso podría valer para los estados europeos, ya que la historia política argentina está signada por otra estructura estamental, de tipo oligárquico, que impuso un sendero diferente a la organización de las formas políticas nacionales [Ansaldi, 1993; Botana, 1986; Rock, 1993]. Al margen de sus similitudes con el estado liberal de derecho, no debe sorprender que también poderosas oligarquías consintieran en

⁸⁴ Este control del puerto implicaba no solo una ventaja estratégica sino también la posibilidad de reducir el costo del flete de las mercancías y el mantenimiento de su calidad.

conformar un estado en torno a una carta magna y la correspondiente supremacía de la legalidad. Porque, desde el punto de vista estructural, como se ha visto, el sometimiento a la ley forma parte de la necesidad de despliegue del sistema capitalista, aun en esta variante dependiente y periférica desde el origen (por su vinculación con el capitalismo de potencias industriales centrales, como el imperio británico). Desde el punto de vista político el sometimiento a la ley de los sectores y clases dominantes para dirimir sus conflictos internos y garantizar la continuidad del sistema no es ni mucho menos una novedad [Aristóteles, 1999b; Ferrajoli, 1999a]. Cuando, finalmente, en la nueva nación sudamericana se impuso esta ideología, era más difícil pensar en un país con un modelo que no fuera el agro-exportador, considerando además que los EE.UU. reconstruyeron su relación con Inglaterra, mientras que las relaciones de Argentina con España se disolvieron en el interés de la burguesía agraria argentina de comerciar con el Imperio Británico, sede de las manufacturas que reclamaban con su desarrollo industrial las materias primas que pudieran proveérseles.

De esta manera se presenta la siguiente paradoja: mientras que en las provincias Unidas del Río de la Plata se avanzó políticamente otorgando la libertad a la población esclava afro-americana (1810) muchos años antes que en los EE.UU.⁸⁵, gracias a una singular introducción del ideario revolucionario francés, no se conoció un desarrollo capitalista semejante y la base económica de la sociedad continuó siendo agrícola y ganadera durante más de un siglo. Sin embargo, pese a este temprano despliegue de humanitarismo formal, las contravenciones posteriores a estos principios resultaron igualmente notables. Porque la CA original recogió el rechazo a la esclavitud, ampliamente presente en la colonia española, pero las políticas de los sucesivos gobiernos respecto de la población afro-argentina y la indígena, especialmente al avanzar el proceso de consolidación del estado, terminaron por homogeneizar violentamente la organización demográfica nacional, con un grado de “éxito” en la eliminación de las distinciones étnicas desconocido en el resto de América Latina y que resulta significativo para comprender la posterior distribución demográfica y etnográfica del país [Reid Andrews, 1975; Mandrini, 1986].

Estas condiciones no pudieron dejar de reflejarse en la estructuración política y jurídica del país, porque el carácter de las guerras civiles argentinas es por el predominio político en función de determinados intereses económicos preexistentes mientras que, en Norteamérica, la guerra de secesión, por ejemplo, fue producto de la necesidad de definir un modelo económico unificado, ya que la configuración política federal se hallaba resuelta con anterioridad. Paralelamente, la configuración social de uno y otro estado resultaron profundamente diferenciadas: mientras que en los EE.UU. se avanzó más rápidamente hacia formas de gobierno ampliadas, si bien todavía no plenamente democráticas, en Argentina imperó durante mucho tiempo, al menos hasta la segunda década del siglo XX, el gobierno de una selecta aristocracia, conocido generalmente como Régimen Oligárquico u Orden Conservador [Botana, 1986], que continuó interfiriendo con fuerza en la política interna argentina prácticamente hasta el presente. Se reconoce esta influencia en la conocida “Década Infame” (1928–1943), cuyo comienzo Rouquié [1982: 181] no duda en calificar como “restauración conservadora”, en las sucesivas dictaduras militares que combatieron principalmente al populismo peronista, incluyendo la última (1976–1983) y, por último, en su participación en los acontecimientos económicos que determinaron la

⁸⁵ Las explotaciones extensivas de la Pampa Húmeda no requerían mano de obra esclava en gran cantidad como los algodones norteamericanos o las plantaciones brasileñas. Esto explica en buena medida la retracción del trabajo esclavo en Argentina y el consiguiente triunfo del peonaje, la aparcería y otras formas de trabajo rural formalmente libre.

caída del gobierno democrático (1983–1989) [Botana, 1986; Rouquié, 1982; Ansaldi, 1993; Soltonovich y Lenguita, 1999]. En ese ámbito convulsionado y a la vez elitista de desarrollo se configuró el modelo de estado argentino, en dónde los agentes intelectuales eran al mismo tiempo actores políticos relevantes, como es el caso de Juan B. Alberdi o Domingo F. Sarmiento. Algunos, como Alberdi, ponían su atención para el desarrollo institucional argentino en el modelo europeo; otros, como Sarmiento, lo hacían observando el ejemplo de los EE.UU., tanto en sus aspectos políticos como en los económicos [Alberdi, 1985; Sarmiento, 1899].

Una vez asentado el estado en torno al Orden Conservador, sorprende el tremendo poder de estas elites políticas e intelectuales que se propusieron no sólo dotar a su estado de un determinado ordenamiento jurídico y político, sino también construir la propia sustancia del estado. En efecto, conformar una población preestablecida en la imagen del país que se deseaba fue el megalómano objetivo de sucesivos gobiernos conservadores. Sorprendentemente también, a punto estuvieron de conseguirlo. Desde una perspectiva general, el proyecto implicaba la sustitución de la población subordinada existente en el país, desplazando a indios, mestizos, mulatos, zambos y negros, e implementando una política de inmigración selectiva que “renovara la sangre” de la nación, con el objeto último de reunir la riqueza del suelo con la más alta cultura. La primera parte del plan, el exterminio, desplazamiento o marginación de las poblaciones conflictivas, fue realizada con un éxito igualado tan solo por la “Conquista del Oeste” norteamericana, con la diferencia de que en el espacio geográfico argentino se consiguió también exterminar a la población negra, que había tenido una importante presencia en el Río de la Plata durante el período colonial [Thomas, 1998; Reid Andrews, 1975; Soltonovich y Lenguita, 1999]. Sin embargo, la coincidencia racista oculta la existencia de dos proyectos diferenciados detrás de esta política. Uno de ellos, más progresista, pretendía atraer a inmigrantes capaces de desarrollar una estructura industrial avanzada, con el consecuente progreso político, y debe recordarse que se consideraba todavía a la burguesía como la clase progresista por excelencia, en el marco de un país en que el proletariado industrial como clase prácticamente no existía [Biallet-Massé, 1985], ya que, por predominar las estructuras económicas de tipo agrario, los trabajadores eran en su mayoría campesinos. El segundo modelo pretendía simplemente un país exportador de materias primas, cuyos excedentes pudieran financiar un grado razonable de cultura en su sentido más elitista. Si bien ninguno de estos modelos se impuso con claridad, el cambio en las estructuras sociales del país fue sumamente considerable, con alguna preponderancia del segundo proyecto [Soltonovich y Lenguita, 1999].

Si bien nunca se consiguió, durante el ejercicio del Orden Conservador, la plena transformación hacia una economía capitalista desarrollada, ni tampoco se logró que las clases acomodadas europeas consintieran en habitar el suelo argentino, lo cierto es que la gran inmigración europea, en primera instancia de españoles e italianos, pero también de toda Europa, contribuyó a generar un importante colchón urbano de clase media-baja. Este súbito crecimiento de población de las grandes ciudades⁸⁶, sumado al importante proyecto educativo que tendía a homogeneizar las grandes diferencias culturales incorporadas, consiguió que en un par de décadas la fisonomía del país se volviera más urbana que rural y que la metrópoli fuera

⁸⁶ Se produjo también una repoblación singular del campo argentino en algunas provincias, en especial las de la región mesopotámica argentina, pero la tendencia de las generaciones inmigrantes siguientes fue la de desplazarse a las grandes ciudades, dada la incapacidad de competir en productividad con el latifundio, por las características de la producción, y las posibilidades de ascenso social supuestas por el sistema educativo y el desarrollo del sector comercial y profesional.

casi una pequeña Europa. Pero con esta inmigración llegaron también los grandes movimientos proletarios contestatarios, el anarquismo y el socialismo que, sin convertirse nunca en fuerzas mayoritarias, terminaron por erosionar las bases de legitimidad del régimen oligárquico conservador y alimentaron el desarrollo de los partidos de masas [Halperín Donghi, 1983; Rock, 1993]. Finalmente, la crisis de posguerra, que conmocionó las bases del capitalismo mundial, al terminar con la división internacional del trabajo que hasta antes de la Primera Guerra Mundial había prosperado, terminó también con la manera de hacer derecho y política en Argentina que hasta ese momento se había desarrollado. El lento pero sostenido desplazamiento de Inglaterra como centro del capitalismo mundial y la propia crisis del capitalismo central [Hobsbawm, 1987] impulsaron un proceso de sustitución de importaciones que, sumado a la incorporación de trabajadores manuales provenientes de la inmigración, impulsaron un primer gran despliegue de un modelo industrial sustitutivo, alterándose definitivamente las relaciones estructurales del país.

La particular configuración del estado argentino de la segunda mitad del siglo XIX permite comprender lo curioso de sus instituciones políticas y lo atípico de sus normas de funcionamiento, como así también apreciar el sentido de las transformaciones que se hicieron necesarias durante la primera mitad del siglo XX para conseguir un modelo de capitalismo no desarrollado, pero al menos funcional dentro del contexto internacional. Al igual que los EE.UU., Argentina es un estado formado durante la primera etapa del largo proceso de descolonización, pero con la particularidad de tratarse de un estado con un desarrollo industrial apenas incipiente y con una burguesía agraria particularmente poderosa e incontestable durante varias décadas, pese a sus continuos enfrentamientos internos. De allí la mezcla entre poder arbitrario y precariedad de las instituciones políticas, y de modernidad y conservadurismo de sus formas jurídicas [Rouquié, 1982]. Si bien ya desde la década de 1860 puede hablarse plenamente de un estado constitucional, éste no era totalmente “de derecho”, en el sentido de que las fuerzas predominantes en materia política no tenían limitación para el ejercicio de su poder más que de facciones internas ocasionales, que podían ser fácilmente derrotadas o absorbidas. La aparente contradicción se resuelve observando la identidad existente entre el estado como fuente del derecho y los integrantes de la burguesía agraria como poseedores del poder político del estado, lo cual puede interpretarse también como una falta de autonomía del propio estado [Rouquié, 1982]. Como ocurriera en el sur de los estados unidos antes de la guerra civil, una minoría podía comportarse entre sí democráticamente (o al menos de acuerdo a unas normas preestablecidas), para mantener a su vez el predominio institucional y seguir actuando hegemónicamente como régimen sobre un cuerpo social para el que no existían más que nominalmente derechos políticos ni más libertades individuales que las que permitían en la práctica los contratos de trabajo o la subordinación en la milicia⁸⁷. La noción de división de poderes y de control de legalidad, en tanto sistemas de limitación del poder, aunque estuvieran presentes y fueran institucionalmente relevantes, tampoco tenían un sentido democrático cuando el poder como capacidad de propuesta y acción normativa y política estatal manaba en su conjunto de un mismo sector social. Sólo con el advenimiento de la sociedad de masas, a partir de la última década del siglo XIX, este panorama cambiará de manera significativa, hasta desarticular el régimen conservador, proceso que, no por haber mutado considerablemente, se encontraba totalmente acabado al comenzar el período democrático de 1983.

⁸⁷ No es casualidad alguna que el principal poema épico argentino, el “Martín Fierro” de José Hernández, tenga como protagonista a un fugitivo de la justicia, porque sólo por fuera de los patrones jurídicos establecidos podía haber acciones memorables por parte de alguien que no fuera propietario o miembro del estado.

La burguesía agraria argentina se alejó muy pronto de los elementos de la revolución francesa que propugnaban el imperio en el estado de la voluntad general o, mejor dicho, se identificaron por completo los intereses de este sector social con los intereses de la nación. En muchos sentidos, esta operación se realizó con mayor limpieza que en Europa, ya que la oposición no existía ni del flanco de la restauración de estamentos feudales, ni tampoco del flanco de la inestabilidad que en el individualismo de la revolución francesa observaban los juristas liberales decimonónicos [Fioravanti, 1996]. Sin embargo, esto no necesariamente se reflejó en el ordenamiento jurídico, porque éste había sido importado de Europa o de los EE.UU. [Rouquié, 1982], y la ausencia de enemigos internos hizo innecesario cualquier replanteo de fondo sobre el mismo, de modo que pudieron conservarse las formas sin prestar plena fidelidad al contenido. De aquí la en principio sorprendente distancia entre la existencia de un ordenamiento jurídico de avanzada para los términos de la época y un sistema jurídico sumamente atrasado, en donde las garantías individuales existían sólo para los integrantes del régimen y en donde la norma directiva fundamental no era la constitución, sino los intereses coyunturales del orden conservador. Más que el liberalismo europeo, el régimen oligárquico argentino consiguió relegar por completo a una constitución que representaba más que otra cosa, la existencia de un estado unificado y concentrado en sus tareas burocráticas.

De esta forma, el análisis meramente jurídico experimenta problemas para su verificación efectiva, pues sólo con la urbanización que supuso la inmigración masiva los procedimientos jurídicos terminaron por normalizarse en torno a procedimientos que aseguraron la transparencia y disminuyeron la inseguridad jurídica para los conflictos que no afectaban los intereses predominantes. Puede decirse que, durante el período de consolidación del estado, la tendencia predominante era fuertemente estatalista, pero siempre que no se pierda de vista que existía una estrecha relación entre “el estado” y los “individuos” que conformarían la sociedad civil, pues estos últimos eran los grandes propietarios, los auténticos sujetos de derechos y poseedores de la voluntad y las fuerzas políticas del país. En todo caso, el establecimiento de funciones jurídicas y políticas precisas y ligadas a procedimientos legales preestablecidos fue una necesidad del propio proceso de consolidación del estado. De aquí que, más que en la letra de los códigos y la constitución, la práctica haya sido el mejor adaptador del ordenamiento jurídico. Con los cambios estructurales introducidos por la gran inmigración este ordenamiento debió modificarse y desarrollarse rápidamente para responder a las necesidades de una población urbana, lo cual se corrobora con la observación del desarrollo policiaco, penitenciario, procedimental y los controles judiciales y estatales sobre estas actividades.

De las características del Orden Conservador surge una combinación de fundamento estatalista del derecho, en donde las instituciones eran la fuente de todo derecho o garantía, pero en un sistema muy difuso, en donde la coherencia estaba dada por el predominio incontestable de una fracción social. Este positivismo jurídico prescindía en la práctica de toda otra fuente de autoridad que no fuera la voluntad del juez, en un espacio en donde los conflictos solían tener una salida clara a favor de quien se hallaba más alto en la escala del poder. La burguesía agraria no precisaba de una excesiva protección de las libertades individuales, ya que las propias estaban aseguradas por el control de la economía y de la milicia [Rouquié, 1982] y las de los sectores subordinados no se tenían en cuenta. Como se deduce del proyecto de renovación de la población, descrito más arriba; estos sectores carecían de la humanidad y utilidad necesarias, en función de su falta de poder político, como para ser considerados sujetos de derechos. Por ello no se desarrolló un extenso sistema de garantías exterior al régimen conservador. Dicho de otra

forma: mientras el modelo liberal europeo quería evitar *“demasiado estado en la sociedad, pero también demasiada sociedad en el estado”* [Fioravanti, 1996: 102], este no fue el caso argentino, donde todo lo que podía considerarse “sociedad” era, en términos de clase, el mismo elemento oligárquico que conformaba o controlaba de forma clientelística los planteles burocráticos y administrativos, incluyendo la cúpula del sistema judicial, que podía así ser formalmente independiente sin ser socialmente neutral. La estabilidad, que era la obsesión de los liberales, no se encontraba amenazada por un poder constituyente permanente derivado de un exceso de republicanismo dado que, en todo caso, el poder constituyente se confundía con el estado, de modo que se hacía innecesario el control de ambos polos. Porque la sociedad que debía protegerse y a la vez controlar para que no desarticulara las instituciones políticas no era “el pueblo”, sino un desarticulado sector subordinado al que simplemente se quería destruir y reemplazar. Los grandes conflictos, y con ellos la necesidad del desarrollo institucional, fueron el subproducto del propio proyecto transformador basado en la inmigración. El control de las poblaciones desplazadas desde Europa, su asentamiento, su control y adaptación, eran grandes desafíos que implicaron el desarrollo de dispositivos legales y técnicos de manejo de la información y de disposiciones normativas que atendieran a estas necesidades. Casi sin premeditación la jurisprudencia fue organizándose desde la elaboración de las leyes generales, pero sin que carecieran de importancia los decretos y los edictos policiales, pues el contacto directo con las situaciones concretas de los inmigrantes era la principal fuente de información para los operadores jurídicos [Ramos Mejía, 1977]. De este modo, si bien el proyecto había descendido desde las cumbres del poder, muy pronto las altas esferas debieron apoyarse en las organizaciones que tenían mayor contacto con las nuevas realidades sociales. Así, se produjo un interesante proceso en el cual las normas se producían en los espacios sociales mismos, ascendiendo luego en la escala judicial en dónde podían encontrar o no su forma jurídica definitiva, integrándose o desapareciendo del ordenamiento jurídico.

El proceso de cambio social desatado por la inmigración y, por último, el desmoronamiento de la división internacional del trabajo que llegó con la crisis de posguerra, terminaron por forzar el paso de las instituciones argentinas. Ya en 1916 el Orden Conservador debió ceder su política de voto cualificado, y con ella dejó el poder político en manos de un partido de masas, la UCR, de orientación de centro y moderadamente populista. No obstante, en cuanto los cambios sociales perseguidos por este partido se volvieron peligrosos los sectores conservadores recuperaron el poder mediante el golpe de estado y el llamado “fraude patriótico” [Rouquié, 1982]. A partir de entonces, con altibajos y muy frecuentes rupturas del orden constitucional hasta 1983, las instituciones políticas argentinas acompañaron el desarrollo jurídico de occidente, aunque más que un proceso evolutivo se trató de saltos que seguían a interrupciones violentas del orden jurídico y político, ya que durante las dictaduras militares, y muy especialmente durante la última, los derechos y garantías fundamentales establecidos en el texto constitucional carecieron de todo sustento material institucional.

La distancia existente, en el período de formación del estado argentino, entre el desarrollo constitucional y las prácticas jurídicas concretas es la consecuencia de la incorporación de un modelo de ordenamiento jurídico inadecuado para las situaciones sociales específicas de una sociedad particular. No obstante, la elección de un modelo marca el sentido que pretendía dársele en un primer momento a la independencia política. En cualquier caso, las formas de fundamentar los derechos continúan las tradiciones jurídicas existentes, bien que en la práctica no se respetasen los contenidos. La mayor ruptura, en esta perspectiva, está constituida por la determinación de los sujetos de derechos. Mientras que, formalmente, imperaban los principios

liberales de derecho, en Europa la tendencia fue que los derechos individuales se generalizaran siguiendo las transformaciones estructurales del capitalismo y sus derivaciones políticas. Sí bien los derechos de participación seguían restringidos en función de las necesidades de estabilidad para el estado, el conjunto de la población continuaba siendo titular de al menos algunos derechos que brindaban una cierta seguridad jurídica, un proceso legítimo y con procedimientos que limitaban la arbitrariedad de los poderes públicos. Por el contrario, en la argentina no se produjo dicha generalización de esos bienes jurídicos sino hasta que se desarrolló el proyecto de inmigración. Tanto la población autóctona, como sus descendientes mestizos o los descendientes de esclavos, estaban excluidos en la práctica de todo objeto legal que no fuera para su control, siendo reconocidos y protegidos por las reformas constitucionales en instancias muy tardías del desarrollo normativo argentino. Asimismo, los primeros inmigrantes, aunque protegidos por la propia política estatal, no eran sujetos de derecho plenos sino hasta que demostraban su voluntad y capacidad de adaptarse al nuevo medio y comportarse de acuerdo con los modelos impuestos, adaptándose a los sistemas estatales destinados a promover su integración.

a.3) Organización del estado y estructura social

El apartado anterior resulta importante para contextualizar en el origen la relación existente entre la organización del estado y la estructura social y productiva específica, dado que es considerable la interacción entre ambos términos en los procesos sociales concretos que se intenta analizar aquí. También se destaca la influencia de tradiciones y discursos institucionales que deben necesariamente adaptarse a las situaciones sociales para las cuales el sistema y el ordenamiento jurídicos deben dar respuestas en términos de integración y control social.

La necesaria adecuación del sistema jurídico-político a las condiciones estructurales de la región y la población sobre las que ejerce su jurisdicción debe complementarse con una suficiente capacidad de respuesta a los conflictos específicos que se presentan en ese espacio social y, si se trata de una organización de carácter dinámico –ya sea en términos de desarrollo económico o de cambio social–, debe presentar la flexibilidad suficiente para adecuarse a esos cambios continuos. Y ese es el logro más relevante, en términos de funcionamiento y regulación sistémica, de los sistemas parlamentarios, pues su diálogo continuo e institucionalizado sobre cada cuestión emergente permite mantener constantemente actualizada la vinculación entre el cuerpo del derecho vigente y los problemas sociales existentes, en cuanto tengan relación con el estado o impongan la atención y reacción de éste, por medio de una constante ampliación y renovación de la normativa. De esta manera, el ordenamiento jurídico termina por cumplir una importantísima función conectiva que pone en comunicación los sistemas de generación de políticas públicas y de aplicación de las normas, lo cual, a su vez, impulsa nuevamente la creación normativa [Habermas, 2000].

En las sociedades capitalistas en general, la asiduidad de los conflictos clasistas y de los reclamos sectoriales, lo cual incluye los enfrentamientos entre diferentes fracciones de las clases dominantes, terminó por imponer al estado la creación de mediaciones institucionales capaces de satisfacer la demanda de resolución de conflictos y la negociación de intereses contrapuestos, en tanto dichos conflictos tuvieran el calado suficiente como para justificar la movilización de los organismos estatales [Miliband, 1992]. Por su parte, la experiencia argentina muestra como de un régimen conservador de corte oligárquico no se derivaba necesariamente una conducción

política monolítica sino que, por el contrario, se imponía un sistema colegiado de creación de normas y administración de la justicia y de la fuerza pública. A su vez, los cambios en la estructura poblacional y económica argentina impusieron el cambio hacia un régimen político en el que la participación fuera más extendida y en donde existieran corporaciones políticas capaces de sostener las demandas de los sectores sociales emergentes.

En esta dialéctica el estado fue adoptando una forma más similar a la de las democracias formales, aunque se producían cíclicas interferencias devenidas del interés preponderante de la gran burguesía agraria, al menos hasta que el desarrollo industrial sustitutivo derivó en un cambio en las relaciones entre diferentes sectores del capitalismo, enfrentados no sólo por la competencia mercantil [Mandel, 1974] sino, sobre todo, por su influencia sobre las políticas públicas ejercitadas desde el estado a favor de uno u otro sector, pues existían elementos de política económica que la burocracia normalizada y los planteles políticos del estado podían implementar para favorecer modelos muy diferentes de organización del capitalismo nacional. Al mismo tiempo, el desarrollo de la sustitución de importaciones incrementó la importancia de las corporaciones sindicales y de la conciencia de clase de los trabajadores industriales [Lukacs, 1986], de tal modo que un nuevo actor pasó a ser importante en lo que a la presión sectorial sobre el estado se refiere [Matsushita, 1986]. Este estado de cosas caracterizó no sólo a aspectos importantes de los gobiernos justicialistas, sino también a los de corte desarrollista. Ya en el último período democrático, por otra parte, ante la debilidad estructural supuesta por el fraccionamiento del capital se impuso una nueva estrategia de acumulación que terminó sin embargo con la destrucción parcial del propio modelo. En la propia constitución nacional –el principal texto de organización institucional del estado y la fuente jurídica de su legitimidad– llegó finalmente a reflejarse el cambio, aunque en este caso no se produjo más que una adaptación a la forma política tolerable e impuesta por el estado de las relaciones de fuerzas entre las principales corporaciones políticas.

Para establecer con mayor certeza las relaciones entre el estado de la sociedad argentina y su ordenamiento jurídico durante el período que se está tratando, es indispensable repasar las características generales de la CA. En particular, es necesario el tratamiento que en ella se da a la forma política del estado argentino y a la protección de derechos fundamentales [Hierro, 2001], entendidos aquí como aquellos dotados de mayor resistencia frente al legislador ordinario, ya que la tradición jurídica argentina no los distingue claramente, que deberán también ser identificados. Precisamente, a mediados de esta etapa, en 1994, una Asamblea Constituyente (mecanismo previsto por la anterior Constitución para su reforma) introdujo algunas modificaciones importantes en el texto constitucional, que alteraban ambos aspectos, que se tratará más adelante con algún detalle. Los contenidos relativos a los derechos humanos se vieron modificados, mediante la incorporación de tratados internacionales como parte del texto constitucional, como así también la forma general de las instituciones. En particular, la nueva constitución introduce la figura de la reelección presidencial consecutiva⁸⁸, así como la reducción del mandato de seis a cuatro años.

Pero antes de indagar en los contenidos específicos de la CA y sus efectos, y en función de la metodología que aquí se sigue, deben responderse a algunos interrogantes de índole sociológica. Es decir: aunque no quedan dudas de la importancia de las constituciones en la

⁸⁸ En el régimen precedente, que rigió el gobierno de Raúl Alfonsín, un candidato sólo podía ser reelecto luego de un período presidencial, durante el que se encontraba “proscrito”. Esta prohibición fue una de los principales argumentos del gobierno menemista para exigir la modificación del texto constitucional.

conformación y ordenamiento de los estados democráticos modernos [Fioravanti, 1996], lo que debe ser analizado son las causas de dicha importancia, tanto en el nivel más general de la conformación de los estados modernos como en el caso particular argentino, en donde la vinculación entre la vigencia de la constitución y la democracia formal es evidente, considerando que las numerosas rupturas institucionales y regímenes autoritarios, y en forma contundente la dictadura de 1976-1983, supusieron generalmente la suspensión no sólo de los derechos y las garantías, sino también la alteración de la forma del estado nacional. De esto son excepciones no casuales los gobiernos oligárquicos del siglo XIX, constitucionales pero claramente no democráticos, y la “década infame”. Si en ésta última el fraude electoral cometido sistemáticamente por los sectores políticos ligados a la oligarquía supuso una instancia intermedia de vigencia constitucional monopolizada sectorialmente, la última dictadura militar introdujo formulas extrañas a la tradición política argentina, incluso dentro de los ya habituales regímenes autoritarios. La junta de gobierno, que no dejaba de reflejar la tensión existente entre las diferentes armas de las FFAA y la importancia de los “cuerpos” del ejército, divisiones militares del país por regiones que se superponían a la división todavía existente en el estado federal, son quizá los ejemplos más destacados de esta actitud. La junta militar no sólo concentró en sí misma todo el poder ejecutivo, sino que asumió las funciones de legislativo y, mediante el manejo de la violencia sistemática, una parte importante de las funciones judiciales. Por estas características de la última dictadura, el retorno a la democracia supuso una revaloración de sus instituciones, especialmente del congreso bicameral. No obstante, el fuerte presidencialismo que se aprecia en la historia argentina se mantuvo claramente establecido en todos los gobiernos democráticos posteriores [Nino, 1992; Gargarella, 1992; Rodríguez, 1992].

Pero en el plano de la teoría jurídica, y a pesar de esta coincidencia histórica entre constitucionalismo y democracia, continúa existiendo esa tensión entre ambos términos, que ha sido destacada por diversos autores [Elster y Slagstaad, 1999]. En particular, la figura de los derechos fundamentales (no del todo definidos en la tradición jurídica argentina) es radicalmente problemática y ha derivado en ese debate constante entre republicanismo y liberalismo que no encuentra todavía una auténtica resolución en la teoría jurídica [Ferrajoli, 1999a]. Por supuesto, en el caso argentino, dados los precedentes de sistemática vulneración de derechos y garantías, tal tensión parece no existir en el momento de la re-democratización del país. Sin embargo, conforme se desarrollaban los acontecimientos históricos y se verificaban los efectos reales de las políticas públicas, otros problemas comenzaron a ocupar los primeros planos del debate político y en ellos sí la tensión entre la decisión democrática y la independencia del estado (en función de los principios constitucionales que autonomizaban ciertas decisiones políticas y judiciales) volvió a cobrar importancia.

En términos históricos de largo alcance, reviste singular relevancia comprobar que no existe una relación funcional original entre la existencia de un conjunto de normas superior a la voluntad de cualquier agente individual y la adjudicación general del poder político al “pueblo”, entendido como conjunto de ciudadanos de un estado. Sin embargo, sí existe una relación mucho más sólida entre la existencia de constituciones y la de estados altamente complejos y cuya estructura se desarrollaba hacia formas productivas basadas en la producción constantemente ampliada de excedentes, o producción mercantil. Cuando menos, el imperio de las constituciones se encuentra, en este sentido, íntimamente ligado con el desarrollo político de lo que se convertirá en el centro del capitalismo mundial a partir del siglo XVIII. Las monarquías centralizadas se hallaban hasta tal punto vinculadas con los entramados

ideológicos precapitalistas que, con la excepción de Inglaterra –que encabezó la transición al capitalismo [Marx, 1972; Marx y Hobsbawm, 1987] generando una monarquía parlamentaria–, se mostraron difícilmente adaptables a las nuevas condiciones estructurales. Por su parte, la excepción inglesa se encuentra parcialmente explicada tanto por el singular desarrollo del capitalismo inglés como por la práctica sumisión de la corona británica a un tipo particular de constitucionalismo ampliado o difuso. El relativamente rápido desplazamiento del poder de las monarquías a ejecutivos y legislativos civiles, que adoptó diversas formas a lo largo del mundo, desde múltiples tipos de revoluciones republicanas hasta la conversión de las monarquías en monarquías constitucionales, dan cuenta de este proceso.

Básicamente, por lo tanto, y así lo reflejan varias tendencias dominantes en el pensamiento jurídico moderno y contemporáneo, el constitucionalismo se encuentra vinculado con el estado de derecho, pues el “imperio de la ley” es, a todos los efectos prácticos, la supremacía de los textos constitucionales, cartas magnas o legislaciones básicas, frente al arbitrio de personas, instituciones o sectores sociales estratégicamente localizados [Díaz, 1998], e incluso frente a los excesos de democracia, en tanto protección contra decisiones de las mayorías que pudieran afectar derechos de minorías e incluso de individuos [Ferrajoli, 1999a]. En esas constituciones se encuentran reflejadas formas de estado sensibles a la estructura social, al menos hasta el límite de la reproducción del sistema mercantil, límite que, en casi todas ellas, aparece dado por los derechos inviolables, asignados a los individuos siguiendo la tradición liberal y que se encuentran muy presentes en el núcleo más sólido de la CA (arts. 1 al 27) [Peces Barba, 1991]. Así comienza a descubrirse la relación existente entre el constitucionalismo, los derechos fundamentales (que no son ya sólo instrumentos de protección de las personas, sino también elementos de identificación del sistema político) y la organización de los estados nacionales modernos [Hart, 1988]. La protección a ultranza de los derechos contenidos en el núcleo de la constitución, especialmente aquellos de orden individual, se convierte, de esta manera, también en una utilidad sistémica, por cuanto asegura las condiciones mínimas indispensables para el mantenimiento de la estructura más general del sistema social. Dado que esta protección implica que sólo pueden ser modificados por una mayoría capaz de alterar la propia constitución, se comprende que haría falta una situación en la que un partido político integrado en el sistema tuviera una mayoría electoral suficiente para impulsar desde la legislación un cambio semejante. En la argentina se han producido golpes de estado y crisis institucionales no ya por el cambio del modo de producción, sino simplemente porque algunos gobiernos formalmente democráticos intentaron introducir o legislar sobre cambios en el régimen de acumulación. Ello constituye una prueba indirecta de que el sometimiento del poder sectorial a las reglas de la democracia o del estado de derecho no sólo no se encontró consolidado, sino que bastaban escasos ejercicios de expresión de la voluntad de cambio para producir su abierta y decisiva oposición por fuera de estas reglas.

La proposición más general que se rescata aquí es la incorporación relativamente tardía y no siempre afirmada en la práctica de la vinculación funcional entre el estado de derecho y la democracia. Ésta última, en tanto es la máxima extensión posible de la participación política, aunque nunca de la auténtica decisión política, legitimada normativamente y e implementada burocráticamente, sigue un camino histórico algo separado. Visto desde otra perspectiva, constitucionalismo, parlamentarismo, imperio de la ley y un determinado desarrollo estructural son, en principio, independientes de la naturaleza democrática de las instituciones establecidas. Ello, por supuesto, nada indica acerca del grado de legitimidad de estas instituciones, aunque en todos los casos se presentarán con idénticas pretensiones de validez [Habermas, 2000].

En este sentido, la historia del estado argentino es arquetípica, pues se trata de una república federativa constituida a partir de un muy temprano proceso de descolonización, pues la independencia de la metrópoli europea sigue en pocas décadas a la revolución francesa y la americana. Pero el resultado de este proceso revolucionario de ninguna manera abrió paso a la formación de un estado que pudiera considerarse democrático. De hecho, no fue sino hasta la segunda década del siglo veinte en que las reformas legislativas dieron paso a la formación de partidos de masas capaces de alterar el mapa político, caracterizado por la continua lucha entre diferentes facciones de la oligarquía terrateniente [Botana, 1986], estructuralmente identificada con la gran burguesía agraria [Rouquié, 1987]. Y aún con estas reformas la pugna política interna por la ocupación de cargos públicos no se dejó librada exclusivamente a la competencia electoral sino hasta el último cuarto del siglo XX, y todavía con frecuentes amenazas y bruscos golpes de timón.

Como para otros estados complejos, en Argentina la elección del estado de derecho como elemento central de la configuración política del estado fue una necesidad funcional antes que una decisión racional, al igual que ha ocurrido con el sistema político basado en la división de poderes. Muy frecuentemente se confunden el estado de derecho, las constituciones (con sus derechos fundamentales) y la división de poderes con logros racionales o morales de la civilización occidental, heredera de las revoluciones burguesas y de la modernidad, cuando son más bien necesidades sistémicas para garantizar el funcionamiento y la regulación de sociedades volcadas a la producción de excedentes con una intensidad nunca antes experimentada. La extraordinaria multiplicación de las tareas sociales verificada en las sociedades que ingresaban al capitalismo [Marx y Engels, 1988] suponía la necesidad congénita de un sistema de regulación al mismo tiempo rígido y dinámico, capaz de enfrentar a una agregación de tensiones internas y externas muy desarrollada con la flexibilidad necesaria para abarcar las continuas novedades que la propia división creciente del trabajo social implicaba [Durkheim, 1987]. Y a esta necesidad responde perfectamente un sistema jurídico basado en una serie de principios organizacionales, procedimentales e institucionales, pero que pueden alterarse indefinidamente, dentro de los límites impuestos por las propias necesidades de regulación del sistema en su conjunto, para responder a todas las nuevas situaciones planteadas sin que, al mismo tiempo, se presenten problemas de legitimidad imposibles de sortear [Habermas, 1991 y 1999]. Así, cada constitución nacional moderna (o el conjunto análogo de normas básicas existente) brinda al mismo tiempo legitimidad política y bases materiales (es decir, relaciones sociales básicas) para el mantenimiento efectivo de la regulación social necesaria, vale decir, el valor indispensable de eficacia del sistema de integración y coacción [Simmel, 1986].

Las reconstrucciones teóricas o, más bien, filosóficas que convierten a la relación y dependencia de las normas aplicadas con la constitución en el resultado de una formulación perfectamente racional no hacen otra cosa, en este sentido, que “hacer de la necesidad virtud”. Una estructura económica que basaba las posibilidades de su crecimiento en un intercambio ordenado pero febril de mercancías –ordenado en el sentido que no se rompieran por violencia o por escasez las relaciones implicadas en el intercambio mercantil y en la producción capitalista– tampoco podía admitir la constante influencia de un poder estatal externo que controlara (y gravara) todas estas operaciones. Por ello se ha dado esa tan peculiar paradoja histórica del pensamiento liberal, en la que un estado que es patentemente necesario para mantener el orden es al mismo tiempo el más odioso enemigo de la libertad, entendida en términos de organización capitalista

de la producción [Fioravanti, 1996], y a cuyo poder deben ponerse límites, los cuales delimitan sus condiciones teóricas de legitimidad. Todo ello sin que deba presentarse necesariamente como una necesidad racional la presencia de unos determinados valores o la extensión de la participación política. La bien construida teoría de Kelsen [1981 y 1983] es quizá, en este sentido, el más importante esfuerzo de consolidación filosófica de un proceso que obedeció, en realidad, a las necesidades de un sistema social en continuo cambio y evolución. El imperio de la ley, alabado por su imparcialidad en la aplicación de la justicia, debe ser alabado más bien por su adecuación a unas sociedades para las cuales la arbitrariedad política contravenía principios básicos de desarrollo económico, al mismo tiempo que asegura la previsibilidad de la normativa que regirá las operaciones económicas en un rango de tiempo razonable [Giddens, 2000]. La seguridad jurídica brindada por un sistema en el que la máxima referencia jurídica no es una instancia variable de decisión sino un texto concreto y de dificultosa alteración –aunque la interpretación judicial juega en este sentido un rol muy relevante es la seguridad para unos agentes mercantiles necesitados de un sólido basamento legal para la realización ordenada de sus operaciones que son el momento en el que la ganancia capitalista finalmente se realiza.

Por razones genéticas y funcionales, entonces, el estado burocrático normalizado se conjuga en Argentina con un tipo específico de capitalismo, que desarrolló cambios significativos en sus sucesivos regímenes de acumulación y, por ende, en sus formas institucionales y sus agendas políticas. En ningún caso debe olvidarse que, para el argentino como para cualquier otro estado, el comportamiento de sus instituciones se desarrolla en contextos históricos en los que pueden darse muy diferentes combinaciones, de tal modo que las mismas agencias estatales, incluidas aquí el sistema legislativo y el jurídico, cumplan funciones diferenciadas que podrán reflejar en mayor o en menor medida los cambios en un ordenamiento jurídico dispuesto igualmente para mantener y adaptar las condiciones de funcionamiento de la propia estructura social, sea en el ámbito de la regulación de conflictos, de su adaptación a nuevas situaciones o a la articulación del ámbito normativo y judicial respecto de nuevas condiciones estructurales.

b) Principales problemas en la actuación del estado argentino

b.1) Condiciones generales

Retornando al período analizado aquí, aunque es indudable que el fin de la dictadura militar representó un alivio considerable para la mayor parte de una población sumida en el terror social, político y económico, del análisis del primer gobierno democrático posterior resulta que la degradación de ciertos aspectos ideales de la democracia como sistema de gobierno se produjo también bastante pronto, debido precisamente a que el estado no tenía el poder suficiente para actuar de mero mediador en las tensiones sociales y mantener su autoridad, y debió finalmente someterse a determinados intereses, aunque no lo bastante pronto como para no comprometer su propio funcionamiento ante el brusco desarrollo de la crisis monetaria. Tal degradación no se limitó a un incumplimiento de promesas de tipo material o económico, sino que alcanzó pronto a aspectos institucionales y morales ligados a la herencia histórica, pero también a la naturaleza y condición de las renovadas instituciones gubernamentales, que no se mostraron a la altura de las expectativas de la población que formalmente eligió a sus principales conductores, poniéndose así las primeras bases para los futuros problemas de legitimación social de las políticas propuestas o impuestas desde el estado. Para ello concurren factores económicos y actitudes corporativas pero, en definitiva, el proceso de degradación institucional no reflejó otra cosa que la recomposición de los conflictos sociales preexistentes y de los procesos históricos en un nuevo contexto político e institucional. Roto el marco normativo del estado, debía construirse otro, más apto para soportar las tensiones estructurales que se imponían. De esta manera, los límites de acción de los gobiernos constitucionales deben entenderse en el ámbito restringido de una sociedad que adolecía de profundas divergencias estructurales que no podían dejar de influir en el desarrollo de los eventos políticos.

No se trata de opacar la importancia de la recuperación de derechos y garantías en lo político y en lo social, pero sí de apreciar con cierto rigor el alcance del poder de presiones sectoriales y corporativas que, en la práctica histórica, tendieron a mermar las fuerzas del estado como organizador de los dispositivos institucionales de integración, interacción y solidaridad social, sin que por ello deba quedar sobreseída cualquier responsabilidad que a los planteles de ese estado pudiera caberles. Estos condicionamientos, visibles sólo a partir del análisis socio-histórico, que sirvieron para entorpecer el desarrollo de las promesas de la democracia e incluso para causar profundas regresiones en la estructura social argentina no impidieron, por otra parte, la consolidación de un régimen formalmente democrático, a partir de lo cual se planteó y dispuso un modelo de estado cuya primera relación problemática se dio desde el inicio entre su carácter de organismo burocrático normalizado (creador de normas y, a su vez, sujeto a normas) y su carácter de mediador entre los intereses de las diferentes corporaciones políticas y económicas. Esto da lugar al planteamiento de una primera cuestión: el problema de la relación entre el estado como organización burocrática normalizada, en un contexto que puede adscribirse genéricamente a un régimen de dominación de tipo burocrático-legal [Weber, 1992; Fariñas, 1991], con las corporaciones políticas que lo integraban y con las corporaciones económicas comerciales, productivas y financieras distribuidas en la sociedad, e incluso en su frente externo. Esta relación, como se ha visto, resultó tortuosa y conflictiva mientras el estado argentino intentó actuar como mediador entre todas las partes (incluyéndose a sí mismo) sin volcar el desarrollo de las políticas públicas en ninguna dirección precisa. Pero ello derivó en

una puja económica y extra-estatal de gran escala que abrió el camino definitivamente para una reestructuración socialmente regresiva y económicamente concentradora que, a su vez, determinó una profunda crisis en todos los niveles de la sociedad e impulsó profundos cambios en la estructura del ordenamiento jurídico, así como reveló notables fallos tanto en el funcionamiento del sistema judicial como en las relaciones entre poderes del estado que formalmente debían limitarse entre sí. Resulta de este proceso la definición de un nuevo problema: el de la relación entre la actuación de las corporaciones políticas y la orientación de las políticas públicas, verificado tanto en dificultades de discurso y legitimación como en aspectos directamente relacionados con la aplicación de dichas políticas.

Y una vez eclosionada la crisis determinó los límites de la capacidad de reorganización existente en poder del estado frente a la lucha social emergente, tanto entre clases como al interior de las mismas, en aquellos espacios propios de la competencia (el mercado de bienes y servicios principalmente, pero también el de trabajo y las zonas grises del sistema político). Estos límites implicaban una fuerte inestabilidad de los gobiernos, pues se encontraban condicionados en su capacidad de acción política. Por su parte, este condicionamiento se reflejaba en una merma de la reacción o de la acción efectiva para enfrentar las crisis subsiguientes, fueran del orden que fueran, y que solían solaparse e interactuar, dificultando o imposibilitando directamente el mantenimiento del orden público sin caer periódicamente en el recurso de la violencia. El déficit de legitimidad, los enfrentamientos partidarios, la protesta social y sectorial por la degradación económica, la competencia y la corrupción son algunos de los aspectos a los que el estado argentino fue crónicamente incapaz de enfrentar con eficacia.

Cada una de las grandes crisis actuó finalmente como cierre y apertura de procesos sociales complejos, en dónde la postergación en la agenda gubernamental de la “cuestión social” – entendida aquí simplemente como la acción positiva frente a la degradación de las condiciones de vida de la población, sin tocar siquiera el complejo problema teórico de los derechos sociales [Escudero, 2001; Rabossi, 1998]– fue la norma de la política general durante el período, debido a la predominancia de los intereses corporativos económicos o políticos interesados en desviar a su favor las capacidades operativas de un estado al que se le exigió desde organizaciones no nacionales (y por lo tanto no comprendidas en la ciudadanía presuntamente soberana) una disminución de sus propias funciones, mediante el achicamiento de sus planteles y la reducción de sus alcances operativos en materia asistencial y productiva. Estos problemas deben entenderse y explicarse dentro de la lógica de organización de los mecanismos de la democracia formalizada propia de esta etapa del estado argentino, incluso para aquellos momentos en que la ruptura de esos mismos mecanismos obligó a la imposición de medidas coercitivas o difícilmente compatibles con el imperio de la ley, de las cuales se han visto abundantes ejemplos en la parte precedente del trabajo.

b.2) Desencanto social y legitimidad política

El incumplimiento de las promesas de la democracia o, desde otra perspectiva, el vaciamiento de algunos de sus contenidos sustantivos, trajo aparejado un problema de legitimidad que descubre la conciencia de la falta de poder para la población a la que se concedía la soberanía. La arbitrariedad pública para enfrentar algunos problemas importantes y la transparencia de la existencia de presiones corporativas ajenas al control político de las políticas públicas que conseguían beneficios sectoriales contribuyeron a mermar, dentro de una sensación general de

impotencia política, la noción de “gobierno del pueblo”. Sin embargo, el sistema político e institucional consiguió estabilizarse pese al grado catastrófico de las sucesivas crisis y a la desconfianza generalizada en los agentes políticos. En otras palabras, la democracia formal en Argentina, por medio de su ordenamiento jurídico, consigue dotar de legitimidad institucional a algunos actores con independencia del favor del que gocen entre la población, viciando al sistema y agudizando el desencanto social respecto de las instituciones, lo cual coloca al estado, para sectores importantes y reconocibles de la sociedad argentina, no como cosa pública, sino como enemigo común, aunque la experiencia histórica demostraba que este sistema de dominación política y de control social era preferible a aquel que podía esperarse de una dictadura. En definitiva, la democracia formal consiguió finalizar el proceso de transición de la crisis de 2001, no con la entusiasta adhesión al sistema que caracterizó al fin de la dictadura militar, pero sí con el acostumbramiento y la perspectiva amenazante de dos posibilidades en principio inaceptables: la dictadura o la desintegración social. Se trata ya en el año 2003 del acostumbramiento al “mal menor”, mientras que en 1983 se pretendía la recuperación de la democracia como un valor en sí mismo, pues era un sistema dotado de la legitimidad, en el encantamiento general, de ser un bien social digno de ser protegido, mantenido y defendido, como lo demostraron las multitudinarias manifestaciones ante las sucesivas asonadas militares. Pero a pesar de ellas el estado respondió corporativamente, en algunos casos amparando los reclamos de los militares amotinados y causando así un profundo descontento y desconcierto en la población. La impunidad de dictadores, torturadores, asesinos y funcionarios corruptos, mucho antes que la crisis económica, terminó por reforzar la desconfianza en las instituciones, pese a que seguía siendo la opción menos mala. Esta mutación en la sensibilidad social frente a la democracia formal como sistema de gobierno debe tenerse en cuenta para comprender muchas de las reacciones sectoriales y de los discursos que comprenden a esta democracia formalizada no como una propiedad del pueblo argentino, sino como un auténtico régimen de dominación amparado en un sistema político de legitimación institucional, hecho que no es una exclusividad del caso argentino y que ha tenido temprana atención incluso en economías con un capitalismo desarrollado [Habermas, 1991 y 1992]. El propio desarrollo histórico de la democracia argentina es entonces el contexto de cambio de su idealización a su formalización completa.

b.3) Burocracia normalizada, agenda pública y respuesta sectorial

Más acusada incluso que la distancia entre gobernantes y gobernados fue la compleja y profunda relación establecida entre la burocracia normalizada del estado y algunos sectores específicos, nacionales, extranjeros y transnacionales, que fueron en cada etapa ganando espacios de poder y de control incluso sobre la propia gestión pública [Niskanen, 1994] apropiándose tácitamente de la agenda del estado y sectorizando, si no privatizando directamente, las propias agencias y competencias del estado en función de programas por completo ajenos a los proclamados por las corporaciones políticas nacionales que, en principio, debieron haber sido, en el marco de la democracia formal, las encargadas de componer la agenda pública de acuerdo a sus respectivas tendencias ideológico-políticas, aunque terminaron defendiendo el programa de los sectores nacionales, extranjeros y transnacionalizados que ejercían la hegemonía en el espacio ideológico y económico. Por ejemplo, ni el achicamiento del sector público, ni la privatización de empresas públicas, ni la “modernización” del mercado de trabajo, ni la apertura económica, entre otras, eran políticas perseguidas no ya por los discursos preelectorales, sino por la tradición histórica de las principales fuerzas políticas argentinas. No

obstante, estos fueron los parámetros ejemplares de la aplicación del poder normativo del estado, resultando legitimadas unas políticas públicas relativas a estos elementos que prácticamente nadie había elegido democráticamente y que, con seguridad, no formaban parte de los principios, reglas y garantías constitucionales. Los dirigentes elegidos por el voto popular dejan de poder presentarse como negociadores legítimos de acuerdos en nombre de todos los ciudadanos [Habermas, 2000] para convertirse en voceros y operadores de los intereses sectoriales predominantes. Con la formalización de la democracia se dio, entonces, un movimiento paralelo de privatización del poder y de la fuerza pública.

Sin embargo, prácticamente en ningún momento esto supuso una ruptura de las formas de la democracia, pues una de las atribuciones soberanas del estado es la de establecer negociaciones, sin que ningún otro sector social pueda imponer legítimamente una línea de acción alternativa. El problema presente fue, sin embargo, que la línea de acción seguida consistió en someterse a las necesidades particulares de los sectores más poderosos y concentrados, alejando de manera ineluctable la agenda pública de la persecución del bien común y acercándola al establecimiento de políticas agresivas para las condiciones de vida de muchas personas. Al mismo tiempo, esta privatización y sectorización de la acción del estado condujo a un empobrecimiento de las capacidades del mismo para reaccionar y actuar frente a eventuales crisis, ya fueran éstas de origen externo –como durante la crisis del Efecto Tequila y otras similares– o de origen interno, motivadas por la propia aplicación de políticas económicas recesivas o de medidas jurídicas impopulares.

La tarea del estado como mediador entre conflictos se vio así seriamente dañada y la gestión de los mismos conllevó una radicalización no de los discursos y prácticas extra-estatales, sino dentro del propio estado, que terminó adoptando la lógica del sendero único para responder a cualquier planteamiento, convirtiendo el juego de la democracia formal en una cuestión propia de la necesidad, extendiendo indefinidamente la “razón de estado” y des-democratizando el sistema político por esta vía [Fernández García, 1997]. El aparato estatal se fue convirtiendo realmente en el estado mínimo deseado por el pensamiento ultraliberal, solo que en unas condiciones sociales en las que su carácter policial se acentuó en relación con su incapacidad de sostener políticas públicas de carácter positivo. Y si ya resultaba imposible en dichas condiciones asegurar un marco de iguales libertades para todos, mucho menos se podía pensar en satisfacer las necesidades de los más desfavorecidos, en términos de una visión liberal-igualitarista y constructiva de la justicia [Rawls, 1981]. Tampoco era viable en este contexto, dado el peso específico alcanzado por las corporaciones, la ampliación de la deliberación democrática y la aproximación a acuerdos amplios y racionalmente perseguidos [Habermas, 2000].

Mientras que la agenda económica y la política buscaban objetivos de máxima, la agenda social quedó reducida a la mínima expresión, al punto que comenzó a degradarse el régimen de sustentación y ascenso social compuesto por los sistemas de educación, seguridad, justicia, sanidad y previsión social, desarticulando las bases preexistentes de reproducción social [Bourdieu, 1990] y habilitando la reproducción del nuevo modelo social, socialmente regresivo. De este diseño de la agenda pública, que guiaba tanto la producción normativa (y con ello en buena medida su aplicación efectiva) como las tareas de las agencias estatales, surgió una relación entre la sociedad y el estado en la que el conflicto fue mucho más frecuente que el consenso, dado que los programas aplicados sólo fueron beneficiosos para sectores muy reducidos y parcialmente externos, sin que la opinión pública encontrara vías de comunicación

efectivas con el estado [Rodríguez Uribes, 1999]. Porque ni siquiera el “juicio de las urnas” electorales era respetado, ya que el voto a la oposición política no representó más que un recambio de los agentes del estado, sin que se verificaran alteraciones en las tendencias generales de las políticas públicas. Así el estado dejó de ser un mecanismo complejo de mediación social para convertirse plenamente en un dispositivo de dominación, tan ajeno a la voluntad popular como al control efectivo por parte de las corporaciones políticas (en beneficio de algunas corporaciones económicas), restringidas por el propio sistema implementado a políticas mínimas y tendientes casi siempre a favorecer a intereses o necesidades inmediatas. Si efectivamente el estado se volvió mínimo, lo fue tanto para distorsionar el mercado con su influencia económica (fuera por la vía empresarial o la financiera) como para interceder ante los efectos regresivos de la reestructuración. Y si con este cambio la empresa privada vio desaparecer a un potencial competidor también vio desaparecer un apoyo para los tiempos de crisis, especialmente para el sector industrial no-exportador, mientras que la población trabajadora (o que pretendía serlo) vio desaparecer tanto a un oferente de trabajo como a un administrador de la cantidad y un controlador de la calidad del empleo disponible.

b.4) Las corporaciones políticas y los “límites al poder”

Uno de los elementos más característicos de este proceso de crisis estatal es el que se verifica en la incapacidad por parte de las corporaciones políticas, dentro y fuera del estado, de desarrollar o plantear de manera eficaz proyectos alternativos. Por una parte, el carácter dependiente del capitalismo argentino respecto del mercado mundial y los severos condicionamientos impuestos a la planificación económica por la situación de endeudamiento y des-industrialización heredados de la anterior dictadura explican esta incapacidad [Stiglitz, 2002]. Pero, por otra parte, se ha verificado un proceso de abandono de las alternativas que no alcanzan a explicarse por el mero recurso a la situación preexistente.

Las corporaciones políticas en ejercicio del gobierno, limitadas en el ejercicio del poder por las normas del estado derecho, fueron incapaces por su parte de resistir a las corporaciones económicas. Las exigencias impuestas por éstas últimas para no obstruir el funcionamiento del estado o, lo que es peor para las corporaciones políticas, el ejercicio de potestades condicionadas, revisten particular interés por cuanto se sirvieron de su capacidad de desestabilizar la economía, comprometiendo las expectativas políticas de las corporaciones de este orden, para volver en su favor las políticas públicas, volviendo relativo tanto el carácter efectivamente democrático del gobierno como el control coactivo en manos del estado. Sencillamente se valieron de sus capacidades económicas (estrangulación del mercado de divisas, mantenimiento de la espiral inflacionaria, aislamiento económico del país, restricción de las ayudas, etc.) como elementos de coacción contra el propio estado. Si el control de la violencia es una potencia económica, como señalara Marx [1972], en circunstancias de crisis dentro de un estado de derecho las potencias económicas pueden volverse sumamente violentas sin alterar sus vías normales de acción. Ello permitió saltar los límites a la concentración económica, asentando las modalidades que compusieron el régimen de acumulación durante la década menemista, de carácter acelerado, habilitando la crisis ulterior y forzando profundos desequilibrios en el tejido social y productivo de Argentina. De este modo, el estado fue perdiendo capacidad para actuar como límite al poder sectorial, mientras que se vio a su vez sometido a permitir (con connivencia o sin ella) a estos intereses reclamar constantemente una profundización de las condiciones más convenientes a sus estrategias de

acumulación, lo cual derivó generalmente en la aplicación de nuevas medidas socialmente regresivas. Todo ello, nuevamente, sin necesidad alguna de forzar los mecanismos de la democracia formal, lo cual implica que, en términos estrictamente jurídicos, no se produjeron tampoco vulneraciones sistemáticas de derechos por parte del aparato del estado ni eran necesarias, pues el poder económico y el político circulaban en la misma dirección y la capacidad de resistencia social se hallaba muy disminuida y fragmentada, además de adoptar, tan pronto como se producía, formas incompatibles con la legalidad o inútiles desde el punto de vista político.

Sin importar la tendencia ideológica original de cada gobierno, con la persecución de objetivos de reestructuración mediante las fórmulas neoliberales impuestas se consiguió instalar un doble discurso ideológico complementario. En primer lugar, el discurso de las necesidades urgentes para el estado, que imprimía a las acciones del mismo en materia de políticas públicas la potencia de una fuerza de la naturaleza, aunque la experiencia de otros países pudiera demostrar que ese camino no debía seguirse en forma compulsiva [Stiglitz, 2002]. La necesidad y la urgencia se instalaron como estrategias de legitimación coyuntural de las políticas públicas y, por estos mecanismos, se soslayaron tanto los componentes democráticos de la forma de estado como los dependientes del texto constitucional. Toda negociación con otros sectores quedó así abolida y las consideraciones jurídicas que pudieran hacerse a las políticas públicas quedaron relegadas por la sensación de crisis y por la sumisión política del poder judicial [Guarnieri y Pederzoli, 1999]. En segundo lugar, se impuso la lógica del sacrificio permanente, asumiéndose que los problemas que para la población se mantenían en el tiempo, sumados a los nuevos problemas, debían soportarse con resignación y disciplina, ya que el modelo prometía que, tarde o temprano, la eliminación de las distorsiones de los mercados, que el estado debía necesariamente encarar, y la instauración de la libre competencia generarían un aumento de la riqueza social (en forma de un crecimiento económico sostenido) y una correspondiente distribución extendida de la misma, aunque jamás se explicó como podía ello ocurrir con una estructura económica tan concentrada y tendiente a una mayor concentración, como la presente en la sociedad argentina [Stiglitz; 1993]. Porque incluso en los años del menemismo en que la economía argentina mostró un crecimiento sostenido, entre 1992 y 1998, la distribución de la riqueza siguió comportándose de manera regresiva.

b.5) Crisis social y debilidad estatal

Al mermar las bases de la acción efectiva al mismo tiempo que la legitimidad política el proceso de crisis terminó por volver al estado vulnerable ya no sólo frente a los grandes intereses corporativos, sino incluso frente a la movilización social, estableciéndose una dialéctica entre la creciente insatisfacción manifiesta y la falta de respuestas por parte de las instituciones públicas a los reclamos generalizados.

No obstante, en ningún caso fue la idea de democracia en sí, en tanto forma de estado, lo que estuvo en entredicho [Lechner, 1985; Petras, 1987]. Fueron más bien las expresiones corporativas identificables de la democracia y sus líderes quienes cayeron en el descrédito, como si se tratara de usurpadores de la soberanía que debían devolverla a quien nominalmente la detentaba, es decir, el pueblo de la nación. Las razones de este comportamiento no se reducen sólo a una circunstancial crisis de legitimidad de las principales corporaciones políticas y los planteles del estado. Porque en estas circunstancias se destaca un elemento central en la

legitimidad del sistema democrático formal, que consiste en el papel jugado por la hegemonía ideológica del modo de legitimación en contraposición con un conocimiento profundo por parte de la población adaptada a este dispositivo de la naturaleza política del mismo. En otras palabras, la creencia popular en que la democracia como sistema político es buena y deseable se desprende de su legitimidad formal más que de las condiciones efectivas de funcionamiento del sistema político, del estado y de sus relaciones con otros sectores de la sociedad. Así como la población, en general, desconoce tanto los dispositivos de gestión que vincula y vuelve operativa la tarea de las agencias burocráticas del estado administradas por funcionarios de carrera, como así también las complejidades reales del sistema normativo, también juega su papel la insuficiente información acerca de las condiciones sociales de incardinación entre el estado y la sociedad. Por el contrario, la democracia como idea de bien social se vuelve más fuerte cuanto más parecen alejarse de ella los cuadros políticos, mientras que la práctica de la movilización social termina por mostrar la ausencia de caminos legítimos en manos de los ciudadanos para hacer llegar sus opiniones y reclamos al poder político. En este sentido, la crisis pudo debilitar la capacidad de acción del estado sin por eso debilitar el ideal democrático en los sectores más movilizados, vinculados a su vez con las franjas sociales castigadas por las políticas públicas implementadas.

Pero mientras no se produjera un cambio de fondo en la agenda del estado esta debilidad creciente, al menos en el plano de la legitimidad, del aparato estatal no podría reflejarse sino en la imposición del modelo elegido, aunque debieran para ello saltarse los propios límites impuestos por el control de legalidad, como ocurriera con la confiscación de depósitos y otros casos similares. Así, en los puntos límites del sistema, en su relación con situaciones específicas, se vuelven más transparentes las características puramente funcionales del estado (disipados momentáneamente los discursos que le garantizaran legitimidad) y su vinculación con instancias sociales específicas ajenas a su mera descripción sistémica que, si alcanza a clarificar algunos aspectos críticos o criticables del sistema político no alcanza, en cambio, para aproximar estos aspectos a cuestiones sociales concretas [Habermas, 1987 y 2000].

c) Características funcionales del estado argentino

c.1) Estado e integración sistémica

El estado, considerado aquí como conjunto de instituciones operativas distinguibles por su carácter burocrático y normalizado, tiene una importancia superlativa en la organización y funcionamiento en cualquier sociedad compleja, en la que exista una extensa división del trabajo y particularmente, si su estructura productiva se orienta a la producción de excedentes y el intercambio de mercancías, como es el caso de las economías capitalistas en general y de la Argentina en particular durante el período analizado. Dada esta caracterización del estado, que combina el aspecto funcional con el estructural de las instituciones estatales –y de sus puntos de conexión e intercambio con los agentes sociales–, debe atenderse tanto a las instancias de su desarrollo como a las consecuencias de su funcionamiento en la estructura social. El estado es, en resumen, una necesidad funcional de las sociedades complejas que gestiona aspectos centrales de la integración e interacción de sus componentes, sean éstos instituciones o individuos. Ello se verifica en la importancia de algunas de sus funciones más relevantes, en especial en aquellas que se refieren a la integración de la sociedad como sistema de producción y reproducción no solo de las condiciones materiales de existencia, sino también de las interpretaciones ideológicas y políticas que en ella interactúan para mantener o modificar sus condiciones de funcionamiento, en la forma de un régimen de regulación.

El papel central que ocupan la capacidad de administrar importantes aspectos del circuito económico y la de ostentar, al menos tendencialmente, el monopolio del uso de la coerción y la coacción en forma legítima, y que a su vez son la base de su legitimidad organizacional, destacan todavía más la centralidad del fenómeno estatal en relación con la organización de la sociedad, lo cual se constata normativamente en la supremacía de la legislación cuya fuente o destino es el estado sobre cualquier proposición que pueda presentarse con carácter de prescripción en el seno de la sociedad. Las normas y disposiciones emitidas por órganos estatales son incontrastablemente superiores a las normas y disposiciones vigentes en ámbitos privados de cualquier tipo y, de hecho, las normas vigentes en ámbitos privados deben necesariamente adecuarse a las normas y disposiciones públicas de cualquier rango, lo cual se refrenda y garantiza, precisamente, con el uso o la amenaza de uso de la fuerza pública concentrada en el estado, y mediatizada por la acción vinculante del sistema jurídico.

Entre las causas históricas y los medios sociales del desarrollo del estado moderno, sea cual fuere su forma política, se destaca la necesidad de administrar unas jurisdicciones cada vez más grandes, debido a que el aumento del volumen y la cantidad de la producción de mercancías y de la actividad mercantil conlleva no sólo la multiplicación de la división del trabajo social sino también la multiplicación de las actividades y de las unidades productivas de bienes y servicios. Los estados modernos deben contar con instrumentos capaces de gestionar la multitud de circunstancias que se presentan en este acrecentado mundo social, lo cual implica que se debe contar con un sistema jurídico dotado, en primer lugar, de unos mecanismos procedimentales y unas agencias burocráticas suficientemente eficientes de administración de los múltiples conflictos emergentes de la estructura social, lo cual implica la existencia de un cuerpo de profesionales en el campo de la administración de la justicia y la gestión de los conflictos. En segundo lugar, es necesaria la existencia de una construcción normativa lo bastante amplia como para atender a todas las necesidades de regulación del sistema y lo bastante sensible como

para reflejar las nuevas tensiones que pudieran aparecer. Todo ello sin que la multiplicidad de las actividades reguladoras en el plano institucional suponga una acción difusa del estado para la aplicación de las resoluciones judiciales, pues ello atentaría contra la necesaria eficacia mínima indispensable del sistema. Tal sistema normativo y jurídico complejo y amparado en la fuerza coactiva debe conjugarse con las necesidades funcionales propias de los estados capitalistas desarrollados: el imperio de la ley y la existencia de cuerpos legislativos colegiados, que constituyen a su vez la base de la democracia formal, aunque ésta última se ha desarrollado como una consecuencia del estado de las relaciones sociales y no necesariamente como una condición de desarrollo del modo de producción capitalista.

Sólo en estas condiciones el aparato estatal puede funcionar como integrador social y, más allá de este núcleo de condiciones y disponibilidades, ampliar su campo de acción hacia nuevas formas de cohesión, interacción y solidaridad social. La interacción dialéctica entre el desarrollo del capitalismo y de la democracia formal, por otra parte, presenta en cada caso específico circunstancias históricas particulares. En el caso argentino, el desarrollo de una composición estructural crónicamente conflictiva en lo que a las relaciones entre diferentes sectores del capitalismo nacional se refiere dio como resultado una vinculación extraordinariamente volátil y muy endeble para las democracias formales. Dado que los partidos de masas tradicionales se apoyaron electoralmente en los sectores medios y bajos de la sociedad y estructuralmente en los empresarios pequeños y medianos, los profesionales y trabajadores calificados autónomos y en el proletariado industrial, la gran burguesía agraria, los grupos locales o externos y los agentes económicos internacionales debieron recurrir a mecanismos de influencia indirectos, en el sentido de que sus discursos e intereses no podían reflejarse abiertamente en las plataformas políticas del radicalismo o del justicialismo, ni mucho menos en las fuerzas electorales emergentes que les eran totalmente ajenas u hostiles. Estos mecanismos indirectos incluyeron tanto formas internas como externas a la democracia formal, pero en todo caso contribuyeron decisivamente a aplicar políticas públicas a través del estado que violentaban, aunque de un modo poco evidente mientras se conservasen las formas institucionales, el principio de soberanía popular [Ferrajoli, 1999b]. Las tareas emergentes del estado se encontraron así ceñidas a condicionamientos estructurales, pero no podía por ello renunciar a sus características funcionales socialmente más operativas. Sin importar entonces que el desarrollo de esas políticas causara efectos estructuralmente regresivos y nocivos para la población en general, el estado debía mantener su capacidad de cohesionar a la sociedad y, si esa cohesión no podía obtenerse de los dispositivos de integración, de cooperación o de solidaridad, los conflictos emergentes debían ser tratados con los instrumentos de coacción en su poder [Althusser, 1977; Miliband, 1992].

Teniendo en cuenta que en esta articulación social el estado tiende a centralizar y administrar la resolución de conflictos, para que en una sociedad más compleja el sistema social continúe siendo viable, esta mutación en las tareas del estado no implica, en términos de cohesión, un cambio en la funcionalidad del estado, sino una respuesta de idéntica finalidad ante las consecuencias inevitables de una reestructuración con las características de la que se presentó en el período 1983-2003. El achicamiento de las capacidades integradoras del estado se corresponde, entonces, con la disminución de los espacios de influencia efectiva del poder democrático. Todo ello implicó una regresión en el aparato productivo, evidentemente, pero no desde la perspectiva teórica neoliberal, que siguió insistiendo en la eliminación de las distorsiones del mercado, ni tampoco, en realidad, desde la perspectiva de los sectores agro-exportadores y agro-industriales situados, junto con los oferentes monopolistas de bienes y

servicios para el mercado interno, en la cima de la pirámide de la distribución del producto nacional y de la acumulación de capital. Mientras tanto, en la base de dicha pirámide la puja se limitaba a mantenerse en el mercado de trabajo o a adquirir comportamientos que enfrentaran la normativa estatal, fuera en la forma de delitos penales, comerciales o fiscales.

Junto con el sistema normativo, el estado, sea cual fuere su forma y los contenidos éticos y morales dominantes (y dominantes en el sentido de que sean capaces de dar una forma determinada al estado), constituye el mecanismo de regulación apto para contener la disolución de relaciones sociales, provocadas por crisis coyunturales u orgánicas, dentro de niveles tolerables que tiendan a asegurar la preservación del sistema, aunque la estabilidad absoluta es imposible. Mejor dicho: aquellas instituciones que se encargan de resolver conflictos y administrar algunos aspectos de la división social del trabajo para mantener la cohesión del sistema social (en tanto dispositivos de integración institucional) son el estado en su forma funcional mínima. Pero en una sociedad compleja el estado es también necesariamente un conjunto a escala de instituciones, debido sobre todo a la especialización necesaria para atender a la regulación del sistema, comprendida aquí ampliamente, de acuerdo a la extensión de las relaciones jurídico-políticas implicadas en el proceso de reproducción y control sistémico.

Cuando el estado falla en su tarea reguladora y administrativa se produce una puja corporativa externa a estas estructuras que de mantenerse determinará un cambio de régimen político, así como una reestructuración del régimen de acumulación, lo cual, en la medida en que no se provoque una crisis orgánica, es perfectamente normal en un entorno estructural dinámico y atado a condiciones variables internas y externas. Eso ocurrió en el período analizado: Al no conseguir el estado alfonsinista en 1989 resolver la puja distributiva presentada entre el capital financiero, el sector agro-exportador, la industria nacional y el sector externo, y dada la debilidad financiera del estado, el sistema político derivó hacia una instancia en la que la lucha se desempeñó únicamente en el mercado, lo cual se tradujo en el episodio hiperinflacionario. El gobierno aliancista experimentó en 2001 una crisis sistémica similar, aunque en esta oportunidad el alcance de la crisis social determinó que la puja adquiriera un tono sectorial más político. A su vez, el menemismo, por el resultado de la puja planteada anteriormente más que por convencimiento ideológico, sólo pudo mantenerse en el poder y conservar las funciones generales del estado reconduciéndolo hacia las pautas impuestas por la lógica neoliberal, debilitándolo aún más y reduciéndolo para reasegurar la nueva distribución del poder. Los vaivenes iniciales de su gestión, hasta la asunción de Domingo Cavallo, son ejemplos de la continuidad de la puja, al igual que los rebrotes hiperinflacionarios de 1990 y 1991. El resultado de la situación planteada por la hiperinflación es que el estado asumió el papel del brazo político del neoliberalismo (tan opuesto al peronismo nominal de los planteles políticos) impulsando e imponiendo políticas (reclamadas por corporaciones externas) no sólo capaces de alterar la estructura productiva, sino también de afectar negativamente a una parte muy importante de la población, mediante la degradación de las condiciones de vida resultante de la desarticulación de los sistemas estatales de protección y promoción social y de la degradación de la situación laboral. Por su parte, la caída del gobierno de De La Rúa significó la necesidad de replantear las condiciones del régimen de acumulación aplicado durante la década menemista.

c.2) El estado y la regulación del régimen de acumulación

La legitimación formal de la implementación de las políticas neoliberales estuvo dada por la necesidad urgente de combatir la hiperinflación, pero el resultado general más apreciable fue el reemplazo de un régimen de acumulación financiero por uno de carácter estructural. Se pasó así del intercambio desigual de dinero en un contexto de continua desvalorización del salario y la moneda nacional (cuya debilidad se arrastraba desde el Plan Austral) a la transferencia de estructuras de lo público a lo privado y el incremento de la producción de plusvalía absoluta como resultado de la flexibilización laboral. Todo ello en un contexto macroeconómico que, además, y debido al mantenimiento artificial del valor de la moneda local, recondujo la situación a una tendencia recesiva constante para el sector industrial que, prolongada por más de una década, terminó por afectar profundamente a la industria nacional, para quien la reducción del costo de la mano de obra no compensó la pérdida de competitividad [Stiglitz, 1998]. Incluso para los sectores agro-exportadores, ante la crisis terminal del modelo de acumulación, el sistema terminó por ser inviable, pues las condiciones mínimas de funcionalidad del estado terminaron por ser amenazadas y, sin estado, resulta imposible la producción capitalista de ningún tipo, porque no se cuenta con el marco de garantías para continuar con la producción ampliada del capital. Precisamente son la fuga de capitales y la ausencia de inversión, junto con el estado ocioso de buena parte de la capacidad productiva, que se produjeron en cada una de las crisis importantes del periodo, los indicadores más importantes de la relación entre el funcionamiento normal del capitalismo y las capacidades reguladoras del estado. Porque no se trata de que el estado haya reaccionado pasivamente frente a las fluctuaciones del régimen de acumulación, sino que el comportamiento de sectores decisivos de la economía acomoda sus expectativas en función de la acción estatal, produciéndose una continua dialéctica entre el polo económico y el político.

Pero sí el estado es una necesidad institucional para la regulación del sistema, la igualdad material no lo es, precisamente porque en una lucha distributiva que conduce a una crisis, la resolución puede implicar una distribución más o menos homogénea de la riqueza social (que en este caso fue claramente regresiva, manteniendo la tendencia general establecida desde mediados de los años '70) para configurar un nuevo régimen de acumulación: *“el carácter sistémico de la opresión determina que un grupo oprimido no necesite tener un grupo opresor correlativo”* [Young, 2000: 75]. Por esta razón el término “regulación” no debe confundirse en este contexto con “equilibrio” o “negociación”, pues las condiciones de la regulación no se encuentran únicamente en los ámbitos de la legislación y la justicia. A su vez, el nuevo régimen de acumulación acelerada, podía conducir y condujo a una nueva crisis institucional que resultó en un derrumbe del plantel estatal variable existente y la crisis de representación de los partidos políticos tradicionales. Al no estar dadas las condiciones internas o externas, tanto en 2001 como en 1989, para que un nuevo golpe de estado castrense redujera al estado a su faceta más totalitaria, reaccionaria y policial, fueron el comportamiento de los mercados y la profundidad de la crisis social los encargados de definir los límites de un régimen de acumulación provisional, o al menos no totalmente definido al alcanzarse el final del período estudiado aquí.

Para la continuidad de las estructuras políticas en estas circunstancias cumplieron una tarea importante también los elementos de organización del estado presentes en la constitución nacional porque, dado que la tendencia (por sus necesidades reproductivas y funcionales) de todo sistema estable consiste en tener normas y valores sólidos para la regulación del sistema

(pues si las normas se presentaran *a priori* como variables el sistema se descompensaría) y dada la debilidad del polo republicano o democrático para establecer nuevos parámetros políticos, los puntos fijos de la constitución en cuanto a la forma y contenido de las instituciones que debían renovar sus planteles y las severas restricciones impuestas a la intervención de agentes ajenos a las corporaciones políticas contribuyeron a reestablecer cierto estado de normalidad en el funcionamiento de las agencias del estado.

El cambio de régimen de acumulación (o el de regulación) no es independiente de las tendencias mundiales, ni de las decisiones de potencias y organizaciones reguladoras de la economía internacional. Estas corporaciones externas, a través, por ejemplo, del consenso de Washington o la imposición de políticas destinadas, en teoría, a superar los efectos de la crisis financiera, de la deuda, etc., influyeron decisivamente en la adopción del estado ultraliberal menemista (excepto en la importante materia de la liberación del valor de la moneda). Por ello también los estados con economías periféricas o dependientes, y en particular el estado argentino de la década de 1990, ven reducida su capacidad operativa y su dependencia política y financiera, y no sólo respecto de los organismos supranacionales (FMI, BM, OMC, BID), sino también de las grandes corporaciones económicas transnacionales, capaces de alterar, con el posicionamiento de sus enormes masas de capital financiero, especulativo o productivo, el equilibrio fiscal y productivo de un país que no siguiera rectamente sus intereses particulares. En este papel deben contarse también a las corporaciones bancarias, financieras y consultivas (formadoras de opinión en el ámbito financiero, tales como las compañías aseguradoras y gestoras de inversión), que actúan como controladores del flujo internacional de capitales especulativos, decisivos en la serie de crisis financieras que caracterizaron a la década y que afectaron continuamente a las posibilidades de recuperación y reacción de la economía argentina (crisis del sudeste asiático, efecto tequila, crisis de la deuda rusa, etc.). Dado este marco de “poderes” emergente del ámbito internacional, el estado nacional perdió capacidad para estabilizar las condiciones internas y el control de la inflación (o más bien el temor a su capacidad destructiva del poder adquisitivo del salario), en el contexto de un plan general recesivo, dilapidador de recursos y que incentivaba la polarización de la distribución de la riqueza, se transformó en el discurso legitimador de la “modernización”. El desequilibrio social resultante implica: a) graves efectos estructurales (en la forma de la desarticulación de la capacidad productiva en el ámbito de la sustitución de importaciones y de la generación de exportaciones con un grado de valor agregado alto o mediano) y b) la acumulación de componentes desencadenantes de la siguiente crisis institucional. Por todo ello es relevante analizar la situación de Argentina en el contexto internacional y su relación con la economía mundial.

c.3) Argentina en el contexto general de la globalización económica

c.3.a) Adentro o afuera

Una de las amenazas que esgrimió el gobierno de transición encabezado por Duhalde para no desarticular por completo el anterior régimen de acumulación fue precisamente la implicada en el riesgo de que Argentina quedase “fuera del mundo”. La caída en la cesación de pagos, que supuso la estrangulación del crédito externo (que se había producido de todas formas en el año 2001), fue la declaración formal de que esta amenaza debía solventarse, y que las políticas

públicas debían, por esa razón, dedicar parte de los recursos del estado a la solución de este problema.

Pero en realidad las condiciones de la crisis tenían poco que ver, en este caso, con la mejor o peor inserción de la economía argentina en el mercado mundial. De hecho, si bien efectivamente el *Default* implicó que el país difícilmente recuperaría a corto o mediano el crédito y la confianza del sector externo, el hecho es que con el crecimiento del “riesgo país” verificado en el año 2001 [VV.AA., 2001a: 473], y que se había convertido en una especie de parámetro del estado de las cuentas públicas, ya que la inversión externa era una utopía y, lo que es más importante, tal condición volvía inviable el plan de crecimiento basado en las estrategias neoliberales que el estado siguió defendiendo a ultranza hasta su desmoronamiento. Por una parte, entonces, la crisis de confianza de los potenciales inversores ya se había producido y ello implicaba a su vez el mantenimiento de la mala coyuntura económica mientras no variaran las políticas económicas. Todos los intentos de estabilización y despegue fracasaron, y resultaron ser muy onerosos a futuro para las cuentas públicas.

Por otra parte, el sector privado fue afectado de una forma muy diferente. Porque las grandes exportaciones argentinas no sólo no se veían afectadas por la cesación de pagos sino que, al producirse finalmente la salida de la convertibilidad y la devaluación de la moneda local. Sus productos ganaron rápidamente en competitividad externa, anticipándose así un nuevo auge exportador que no derramó sus beneficios ni hacia una población violentamente empobrecida ni tampoco hacia el estado, que no se atrevió a gravar fuertemente estas exportaciones para no incrementar el monto de la recesión y, también, para no cometer los errores del pasado, habida cuenta de la escasa legitimidad del gobierno de Duhalde, en relación con los primeros años de la administración radical.

De este modo, y fuera del contexto ideológico del neoliberalismo, es difícil determinar económicamente cual era la necesidad urgente de retomar el pago de los intereses y el capital atrasados de la deuda pública, y mucho más si se considera que la caída en el *Default* era ya inevitable, de modo que, pese a los pronósticos optimistas y la ortodoxia de los organismos financieros internacionales, hubo tiempo para que éstos últimos variaran su política para no verse frente a un gran moroso y un pésimo ejemplo para otras economías amenazadas por la deuda externa y que, en algunos casos, recurrieron a otros mecanismos macroeconómicos para administrar sus riesgos [Stiglitz, 2002]. Desde otra perspectiva, más cercana a las necesidades positivas de la población [Añón Roig, 1994], es también el componente político el que explica, en combinación con aspectos estructurales, por qué los sucesivos gobiernos del período democrático 1983-2003 prefirieron atender como necesidad y urgencia al problema de la deuda con preferencia frente a las necesidades básicas de la población argentina, lo cual fue haciéndose más evidente a medida que la recesión y la polarización de la riqueza fueron aumentando la base de la pobreza en la sociedad argentina.

c.3.b) Mundialización de la economía y estado nacional

A pesar de que la extensión a escala planetaria de las relaciones económicas ha sido estudiada con más atención en las últimas dos décadas, después de que el salto tecnológico introducido revolucionara las comunicaciones, todavía persisten los problemas para su definición exhaustiva [Fariñas, 2001a]. No obstante esta dificultad, lo cierto es que la expansión

internacional de la economía capitalista es un proceso bastante temprano en relación con la propia predominancia del capitalismo como modo de producción y se desplegó con fuerza durante la fase imperialista de expansión del capital [Amín, 1976 y 1989]. En buena medida, esta mundialización de la economía capitalista es responsable de la exportación del estado-nacional, en el sentido de que fue creando en las zonas dominadas formas políticas dependientes, si, pero funcionales también al modo de producción, de forma tal que la necesidad de esas funciones sentó las bases para que el proceso de descolonización afirmara la presencia de estados nacionales en todos los continentes habitados por humanos y sus correspondientes estados. Nuevamente todo este proceso se mantuvo ajeno, en principio, a las características de la democracia formal, pero no a la existencia de estados burocráticos normalizados. Este despliegue extendido y progresivo de reestructuración a favor del modo capitalista de producción conllevó la expansión de sistemas normativos adecuados a las nuevas condiciones y que pasaron a dominar sobre otros elementos jurídico-políticos [Santos, 1998]. Si la expansión de los principios generales de los derechos humanos fue importante a partir de la segunda mitad del siglo XX, mucho más consistente y amplia resultó la construcción de un orden económico mundial sujeto, no obstante, a frecuentes problemas y crisis propios de la inestabilidad de las relaciones económicas y políticas establecidas entre diferentes países y regiones económicas [Fariñas, 2001a].

A este respecto concurren en el caso argentino tres aspectos importantes. Uno es histórico, pues se destaca la temprana participación de la futura nación Argentina en el proceso de descolonización. Otro es político, pues fue muy importante el alejamiento de las relaciones del país con el área de influencia española y el acercamiento al imperio británico. El tercero es estructural, pues a pesar de la rápida separación de toda dominación imperial formal, la estructura económica argentina se mantuvo durante más de un siglo vinculada por los intereses de la gran burguesía agraria, de perfil exportador. Dicho de otra forma, para Argentina no existió durante mucho tiempo una forma de desarrollo económico que se encontrara desvinculada de la mundialización de la economía, e incluso en los momentos en que se desarrollaron políticas industrialistas, desarrollistas, sustitutivas de importaciones o estimulantes para el mercado interno la actividad agro-exportadora seguía siendo fundamental para la economía nacional [Wallerstein, 1974; Diamand, 1977].

El apogeo de la gran burguesía agraria argentina no se verificó sobre una base amplia de terratenientes dedicados a unidades productivas que precisaran grandes volúmenes de mano de obra. Esto implicaba que, muy tempranamente, la ganancia capitalista de este sector se verificó principalmente por a) su concentración patrimonial, b) por la competitividad inherente a la extensión y fertilidad de sus tierras y c) por su relación como oferente de materias primas a los grandes centros del capitalismo mundial. En cuanto al primer aspecto, que no ha variado ostensiblemente y que, por el contrario, se ha acentuado en algunos aspectos, en especial en aquellos referidos a los grandes rubros exportadores, en donde el oligopolio y la concentración de la propiedad siguen siendo decisivos, debe destacarse que se ha mantenido su importancia en la acumulación de capital. Y ello pese al relativo descenso de la importancia en el mercado mundial, en donde las manufacturas y, especialmente, los servicios han ido ganando en importancia [Bell, 1970], aunque sin desplazar realmente al capitalismo de la gestión principal de la economía, pues el grueso de la producción mundial, y la gran producción agraria argentina no es una excepción, sigue orientada a la producción de mercancías, en cuyo intercambio se realiza la ganancia [Marx, 1972]. En cuanto al segundo aspecto, las sucesivas revoluciones agrícolas han ido desvaneciendo la imagen de Argentina como “Granero del

Mundo”, restándole importancia en el mercado mundial y degradándola de ser una referencia a ser una simple opción. En cuanto al tercer aspecto, la ampliación de la brecha tecnológica y los cambios en el sistema mundial verificados a lo largo del siglo XX [Wallerstein, 1974] confluyeron para desplazar la atención del capitalismo hacia rubros y actividades menos relacionadas con la producción agrícola o ganadera. Los regímenes de acumulación de las economías más importantes se concentraron en las nuevas tecnologías y abandonaron para sí las producciones tradicionales como centro de sus estrategias de reproducción ampliada del capital, resultando de ello una marcada disminución del precio de mercado de las materias primas en relación con la producción de alta concentración tecnológica.

Así, con la debilidad de esos tres aspectos otrora decisivos para la posición internacional de la gran burguesía agraria argentina y la descomposición del sistema de sustitución de importaciones verificado con la des-industrialización de la década de 1990, la Argentina sufrió un desplazamiento centrífugo respecto del mercado mundial, lo cual explica parcialmente la necesidad del ajuste regresivo permanente para alcanzar los niveles de competitividad “adecuados”, desde la perspectiva neoliberal, para ese mercado, siendo el resultado de esto la renuncia no sólo al desarrollo humano, sino a las condiciones de vida alcanzadas hasta el momento. Si el desarrollo de la globalización se hace sin equidad [Giddens, 2000; Santos, 2000; Fariñas, 2005] en el caso argentino se desarrolló durante el período analizado aquí, además, forzando la degradación de las condiciones de producción e intercambio de bienes y servicios y obligando a la desintegración de aquellos aspectos sociales e institucionales que habían significado importantes fuentes de desarrollo.

Argentina fue convertida así, ya desde el abandono de los modelos desarrollistas de mediados de la década de 1960, en una fuente de oportunidades financieras y en un coto de las grandes corporaciones agroindustriales, un perfil que la década menemista terminó por profundizar y, en alguna medida, de agotar. Con todo, debe destacarse que la economía argentina siempre tuvo una fuerte interacción con la economía mundial, a pesar de los continuos cambios en ésta y en la propia estructura productiva argentina. Pero, por otra parte, tanto el ascenso social de las clases medias como el incremento del nivel de vida y de las expectativas de la clase trabajadora se encontraron ligados, por una parte, al éxito del estado en su lucha por la redistribución de los ingresos concentrados por la minoría exportadora y, por otra parte, por el resultado de la lucha política contra los representantes de este sector y los agentes internacionales de las grandes compañías internacionales y de los estados capitalistas centrales.

De hecho, uno de los grandes problemas del estado argentino en las últimas décadas fue su incapacidad relativa para enfrentarse a los intereses de los grandes grupos económicos y a los organismos internacionales de crédito para el establecimiento de unas políticas económicas autónomas, endógenas y tendientes a la mejor distribución del ingreso nacional. En este sentido puede afirmarse que, pese a los recurrentes problemas, la economía argentina no sólo no se desvinculó con el régimen de acumulación forzado del mercado mundial, sino que se encontró sometida además a los propios problemas del régimen de acumulación transnacionalizado. Ello acarreó profundas consecuencias en el modo en que las instituciones del estado podían comunicarse con los diferentes actores sociales y afectó, particularmente, a la capacidad del estado para la resolución de conflictos, ya que la transformación política se vio en forma constante limitada y subordinada a la confirmación de una normativa que intentó consolidar los intereses de los sectores predominantes, en perjuicio de los programas de las corporaciones políticas argentinas y de las aspiraciones y expectativas de sus electores.

c.4) Resolución de conflictos en la práctica jurídica del estado condicionado

Para muchos de los aspectos centrales de la cohesión social de un estado nacional las agencias del estado que componen su sistema judicial constituyen no solamente la cumbre de la pirámide institucional sino también las únicas instancias capaces de producir y aplicar una legislación que pueda considerarse legítima en los términos propios de una democracia formal. Entre otros, el estado constituye el centro de resolución de conflictos derivados de la división social del trabajo y de las relaciones sociales de producción existentes, porque ninguna otra instancia tiene la capacidad de generar una legislación al nivel de generalidad suficiente como para abarcar todas las relaciones de producción que puedan establecerse en el marco de la jurisdicción nacional. Del buen desempeño y de los resultados de la acción continua de estas agencias en el ámbito indicado depende la regulación eficaz del régimen de acumulación y, con ella, buena parte de las posibilidades de reproducción del sistema social en sus aspectos más inmediatos.

Esto implica no sólo que el estado tiende a asumir las funciones legislativas, judiciales y ejecutivas, con muchos modos diferentes de distribución de las tareas, sino que debe adecuarse a las particularidades de la estructura social y ser efectivo en aquellas tareas de resolución de conflictos y regulación que afecten a la continuidad de las relaciones sociales de producción más generales. La complicación del sistema social, junto con las características singulares e históricas de cada caso, implica necesidades constantes de nuevas normativas. Esta es una de las razones por las que la legislación tradicional, consuetudinaria y fija en torno a instituciones estables, tendió a ser reemplazada por expertos del cambio judicial permanente, dotando a los sistemas jurídicos de mayores reflejos y capacidad operativa ampliada. Esto es particularmente notable en el capitalismo y los estados nacionales modernos, que tiende a abrogar el pluralismo jurídico feudal.

Pero la flexibilidad del sistema judicial moderno, pese a la aparente dureza y resistencia constitucional de sus elementos fundamentales, supone también una oportunidad mayor para la aparición de grietas y espacios opacos, pliegues del sistema jurídico que hacen difícil la aplicación de la legislación, muchas veces insuficiente, ineficiente o inexistente, y en cualquier caso no aplicable, como es reiteradamente el caso de los derechos sociales, económicos y culturales, y se favorece así que una política innovadora pero regresiva no pueda ser evaluada judicialmente. Tal es el caso de las políticas neoliberales aplicadas en el país y eso por mucho que las normas básicas fijen los valores básicos y establezcan garantías de los derechos derivados de dichos valores, porque el dinamismo del sistema impide la fijación de una normativa eficaz. Paralelamente, la sumisión del estado como conjunto de organizaciones operativas (es decir, incluyendo a todas sus instancias) a dicha situación cierra definitivamente toda posibilidad de bloquear judicialmente las políticas lesivas a intereses objetivos de grandes segmentos de la población en general, en donde se comprenden reiteradas y profundas lesiones a personas, llegado el caso en que deba evaluarse individualmente el efecto de las políticas públicas aplicadas. En este extremo se han situado las transformaciones estructurales aplicadas durante la década menemista. Pero ello es también el resultado de un mal posicionamiento precedente del estado argentino para enfrentarse a la presión de las corporaciones más fuertes, como durante la primera gestión radical y, finalmente, todo ello arrastra las inevitables consecuencias nocivas de una dictadura militar que al terrorismo social agregó el terror económico.

Se agrega a esta evolución que los estados debilitados políticamente y económicamente dependientes, estas tendencias se acentúan mucho (aunque ningún estado moderno de ningún signo político se libra totalmente de ellas, dados los vínculos corporativos necesarios para llegar al poder), llegando a ser prácticamente estados cautivos de dichas políticas, al menos hasta que una nueva crisis determina un nuevo cambio de orientación o un re-acomodamiento de las presiones para permitir la continuidad –aunque sea reducida– de la acumulación, como fue el caso de la crisis del gobierno aliancista en 2001. No obstante esta sumisión general, continúan protegidos tanto por la validez formal y procedimental de los procesos electorarios dado que sus políticas dependerán de influencias ajenas y parcialmente independientes de las tendencias ideológicas predominantes en el partido político vencedor de las mismas (y así lo muestra la continuidad de Cavallo en tres gobiernos tan distintos como la dictadura militar, el menemismo y la Alianza). Dado que la democracia formal goza de un gran prestigio ideológico, las políticas públicas gozan también del reconocimiento internacional. En los centros del poder internacional la defensa de la democracia formal se ha convertido en un uso habitual y es el dispositivo preferido para la negociación económica, por cuanto también los intereses de las organizaciones internacionales, públicas o privadas encuentran canales para la negociación e interacción con las agencias del estado. Así se destaca también el influjo del proceso de transnacionalización en las esferas económicas y políticas.

Pero cuanto más atado a las negociaciones con estas corporaciones se encuentra un estado, menos capacidad de maniobra encuentra en el ámbito interno, y de allí sus frecuentes fracasos para administrar la eclosión de conflictos sociales y sectoriales. La legislación producida en este ámbito condicionado no necesariamente gestiona con eficacia los conflictos derivados de la división social del trabajo, sino que continua acumulando conflictos crónicos, hasta que el régimen de acumulación se vuelve inviable o el propio modo de producción se encuentra en una situación de crisis orgánica.

Porque el estado es funcionalmente necesario tanto para administrar aspectos políticos generales como para controlar los desequilibrios resultantes de la lucha de clases, que adopta formas corporativas en el marco de un régimen formal de regulación como es el democrático, ya que todos los canales de participación legítimos se encuentran en las corporaciones y sus representantes: *“La democracia sigue siendo rara e inestable; rara, porque requiere un compromiso de clases; inestable, porque se basa en una de ellas”* [Przeworski, 1999: 110]. En el estado se establecen protocolos y procedimientos para los procesos controlados por sus instituciones, instalando una fuerza profesional para tales funciones, y se tiende así a mantener bajo su control los usos de la coacción, para sostener la seguridad jurídica y la personal, tendiendo al control de los subproductos del sistema que sean perjudiciales para la reproducción del mismo: la delincuencia y la rebelión revolucionaria.

La corporación, en tanto es una institucionalización vinculante de intereses sectoriales, es necesariamente el vehículo de la puja distributiva (política y económica) de los actores sociales frente al estado, pues de otro modo resultarían imposibles sus relaciones recíprocas fuera del mercado en lo que a la determinación de la estructuración general de la sociedad se refiere. No todas las corporaciones, por supuesto, tienen como referencia al estado, pero sí deben tenerlo si en el ámbito de un sistema caracterizado por un estado de derecho (siquiera a un nivel funcional) pretenden que sus intereses se vean reflejados en políticas activas que alcancen a la reestructuración del sistema fuera de la lucha directa entre corporaciones, la cual pudiera

resultar en un desmedro de la posición relativa de todas las partes. Dicho de otra forma, el recurso al estado no es la forma más económica ni directa de hacer valer un interés objetivo, pero sí la única segura en términos de cohesión del sistema, lo cual no implica la imposibilidad de que, eventualmente, una o más de las corporaciones fundamentales existentes decida romper con los mecanismos de regulación imperantes para desatar una crisis que determine, precisamente, una modificación importante o un reemplazo en el modelo de estado que devenga, junto con el cambio del régimen de regulación, en un cambio del régimen de acumulación. En tanto son también sistemas de integración, las corporaciones pueden estructurarse internamente de manera muy diferente, según el tipo de interés sectorial que pretendan defender. De esta manera, no sólo pueden ser organizaciones de segundo grado, agrupando a asociaciones de personas, sino incluso de tercer grado, asociando o vinculando a asociaciones de asociaciones.

En el caso de las corporaciones económicas, su carácter competitivo supone siempre un grado alto de tensión interna, que tiende a expresarse en forma definitiva a través de la disposición y el control estratégico de ámbitos del mercado financiero o el de la producción, ocasionando desequilibrios que el estado puede (o no) intervenir por su corrección. Por su parte, las corporaciones políticas son en todo momento instituciones que median entre las diferentes instancias de la sociedad, corporativas o no, para que el estado sea capaz de recibir la información y reaccionar ante los acontecimientos que afecten a las condiciones de mantenimiento del sistema social. Aun así, las corporaciones políticas no son independientes de las situaciones existentes y, especialmente cuando forman parte de las agencias estatales, se encuentran atadas tanto a las formas impuestas al estado como a los procedimientos explícitos en el texto constitucional: *“No es insólito sostener que la lucha por el poder en una sociedad es un juego de suma cero, y que la democracia debiera garantizar una distribución más o menos equitativa de esta suma de poder siempre presente”* [Przeworski, 1999: 172].

Capítulo XI

Elementos orgánicos de la Democracia formal I: Soberanía popular e igualdad formal

- a) Funcionalidad de los principios de igualdad formal y soberanía popular:
a.1) Relaciones sociales y democracia formal; a.2) Igualdad formal y soberanía popular como elementos de reconocimiento y legitimación de la democracia formal.
- b) Evolución y funciones de la igualdad formal: *b.1) Evolución del discurso de la igualdad [b.1.a) La igualdad como objeto: aislamiento y abstracción, b.1.b) La igualdad como premisa de la organización política, b.1.c) La transición a la igualdad como valor, b.1.d) La escisión entre la Igualdad formal y la material]; b.2) Condiciones efectivas de aplicación de la igualdad como principio formal [b.2.a) Cooperación en la producción y desigualdad material, b.2.b) Múltiple funcionalidad del principio de Igualdad].*
- c) Características de reconocimiento de la democracia formal en Argentina:
c.1) Afirmación de la democracia formal a través de elementos nominales; c.2) Consecuencias del vaciamiento de los elementos de reconocimiento del sistema.

a) Funcionalidad de los principios de igualdad formal y soberanía popular

a.1) Relaciones sociales y democracia formal

Comprendida la democracia argentina como una forma política de estado, contingente y ligada al desarrollo del capitalismo como modo de producción predominante en el ámbito del territorio nacional al menos desde la segunda mitad del siglo XIX, se verifican para el caso circunstancias particulares, propias del modo en que las relaciones sociales de producción se articularon en regímenes de acumulación sucesivos, dotados de características diferenciales. Si estas características resultan importantes en el desarrollo del estado de derecho y el parlamentarismo en Argentina, como se verificó en el capítulo anterior, el resto de los elementos orgánicos de la democracia formal también encontraron en este caso una vía de expresión particular y diferente, además, en cada período constitucional. Este es el caso de la soberanía popular y la igualdad formal (o política), como así también de la división de poderes, el control de legalidad, los actos eleccionarios y el principio de representación, que se analizan en los apartados subsiguientes. Esto influye, evidentemente, en el carácter y el tratamiento que se le da a los derechos y garantías fundamentales y es, por lo tanto, básico para el tratamiento de estos elementos integrantes del ordenamiento jurídico local, como lo es en el marco de la teoría jurídica la concepción de los diferentes elementos que integran el ordenamiento. El desarrollo de los componentes esenciales de la democracia formal (ideológicos, políticos y procedimentales) se corresponde con las necesidades y posibilidades de las nuevas relaciones sociales resultantes de la superación del feudalismo. Pero no constituyen, sin embargo una elección racional, sino que son el resultado de una evolución social determinada [Habermas, 2000] y relacionada con la evolución de las estructuras sociales ligadas al capitalismo, hecho en el que coinciden las grandes corrientes en la sociología. Esto incluye al sistema de derechos presente en todo estado nacional vinculado con la democracia formal *“pues desde un punto de vista histórico los derechos subjetivos privados, que definen ámbitos de libertades individuales de acción y por tanto están cortados a la medida de una persecución estratégica de intereses privados, constituyen también el núcleo del derecho moderno”* [Habermas, 2000: 89].

También en Argentina, desde la independencia política hasta el comienzo del período democrático 1983-2003, se ha producido una interacción entre ambos complejos (el jurídico-político y el estructural-económico) que debe tenerse en cuenta para interpretar la evolución de ambos. No basta para ello una lectura lineal o unilateral, pues en las valoraciones puramente políticas sobre estos aspectos se encuentran siempre condiciones ideológicas y que no se corresponden necesariamente con bondades intrínsecas del sistema político en sí, sino con la posición relativa de cada discurso en la escena política e institucional. En el caso argentino, el desarrollo del capitalismo nacional impulsó la evolución, lenta y ambivalente, del sistema político integrando una tensión constante derivada de la puja entre intereses vinculados a diferentes espacios ideales de acumulación capitalista en Argentina, que pugnaban por establecer un marco jurídico (que era consecuentemente también ético y moral en los aspectos públicos de estas materias [Peces Barba, 1995]) acorde a sus necesidades sectoriales.

De esta manera, la recuperación de los derechos y garantías constitucionales en 1983 se conjugó con la posibilidad de reestablecer un régimen de acumulación ligado al desarrollo social y económico y la alternancia institucional, no ya entre partidos sino entre regímenes políticos, demuestra la vinculación entre los elementos generales de la igualdad formal y la soberanía

popular. Y no sólo respecto de la articulación de la democracia formal, sino también de las tendencias dominantes respecto de las posibilidades de desarrollo humano y social en el marco de un régimen específico de acumulación. Esa posibilidad se truncó, evidentemente, al poco tiempo de iniciarse la nueva etapa.

Porque cada forma de estado supone diferentes procedimientos de distribución del poder político, además de los posibles elementos que tiendan a la limitación del ejercicio arbitrario de la fuerza. Pero excepto en el caso de una auténtica homogeneidad en la distribución del poder político la distribución del poder político se corresponde funcionalmente con las necesidades de la estructura de clases predominante, lo cual supone no sólo el predominio de unos intereses sobre otros, sino también la gestión de los conflictos presentes en toda estructura social. La democracia formal actúa bajo el presupuesto de que el sistema electoral, pese a sustentarse en la representación, que supone un voto igual para cada ciudadano, implica la distribución más homogénea posible del poder político, sin considerar la influencia del aspecto deliberativo de la democracia real, para el cual queda incapacitada en este procedimiento la práctica totalidad de la población, restringiéndose el acceso a esta instancia a cualquier agente a) ajeno a las corporaciones políticas presentes en el sistema o b) incapaz de hacer valer sus intereses sectoriales frente a los de otros sectores. Dada la importancia que tiene la distribución real del poder político, es necesario recomponer y reconocer cuáles son los auténticos canales institucionales que tienen los sectores sociales en pugna para defender, negociar o imponer sus intereses objetivos, lo cual, según puede definirse teóricamente y observarse empíricamente, se da en el contexto genérico de la lucha distributiva (política y económica) entre corporaciones.

Por ejemplo, mientras que en la forma general del estado la revolución argentina, influida por la ilustración, la masonería y el liberalismo, impuso la adopción de la forma republicana de gobierno, en abierto paralelismo con la revolución estadounidense, los demás elementos propios de la democracia formal tardaron casi un siglo en desarrollarse, pues el peso del corporativismo oligárquico era tan significativo que podía incluso plantearse la configuración de la población, lo cual se intentó, y se logró a medias, con las políticas migratorias desarrolladas entre 1880 y 1918, que supusieron una revolución demográfica y cultural y detonaron el cambio del régimen político ante la declinación política (pero no económica) de los poderes sociales tradicionales.

La predominancia de determinados sectores en el control del aparato del estado explica sus sucesivas transformaciones y la incorporación de nuevas fuerzas políticas a la puja por su control, dependiendo de las fuerzas relativas. Así, al estado oligárquico le sucedió el democrático (restringido según el sexo). El desarrollo de la industria por la vía de la sustitución de importaciones determinó la implantación de un régimen corporativista capaz de recomodar la puja para permitir el desarrollo industrial (con las consabidas dificultades devenidas de la puja por la distribución de la riqueza en función de la tensión entre diferentes modelos acumulativos), lo cual retrasó la resolución del conflicto hasta la última dictadura militar, convirtiendo el problema del desarrollo industrial en una epidemia económica nacional, incapaz de desprenderse del régimen de acumulación agro-exportador. Sobre esta puja acumulativa reside la constante inestabilidad del sistema político argentino, al menos hasta que la “modernización” del peronismo durante la década menemista (cuyo régimen político se vio condicionado por las circunstancias económicas provistas por la crisis y la hiperinflación) consiguió que, finalmente, la democracia formal se reuniera con un régimen de acumulación

aceptable para los intereses económicos predominantes, aunque el carácter insostenible de este régimen de acumulación depredador determinara su rápida degradación y desmoronamiento.

Por otra parte, las continuas transformaciones del mercado mundial fueron reconfigurando el papel del país en su inserción internacional, pero siempre con un creciente retraso tecnológico en la estructura económica, que terminó por debilitar los cimientos sobre los que se sustentaba el desarrollo humano argentino, muy superior al del resto de Latinoamérica [Stiglitz, 1993; Soltonovich, 1997]. La falta de competitividad terminó por aislar los alcances del desarrollo humano y, finalmente, comenzó a consumir sus estructuras, porque los sucesivos proyectos de estado no consiguieron (o no intentaron en absoluto) buscar un mecanismo de inserción capaz de mantener el desarrollo alcanzado. Así, la democracia argentina iniciada en 1983 partió de una base de desenvolvimiento productivo muy endeble, y ante la crisis económica y política, agravada por la profunda debilidad financiera del sistema, se intentó primero una política conciliatoria que anuló al estado como formador estructural y regulador de las tensiones sociales y, luego de la hiperinflación, se eligió un modelo de estado que garantizara mecanismos explosivos de acumulación para el capital extranjero (bajo el paraguas ideológico de las “inversiones”, la “credibilidad” y la “estabilidad” necesarias para que dichos capitales fecundasen y re-fundasen la economía argentina, según unos principios de desarrollo que nunca se dieron y que terminaron por asfixiar la producción nacional), así se determinó una continua caída de la situación social que culminó en el estallido de 2001, cuando la tensión se volvió insoportable para un sistema empobrecido y ante un gobierno, el de la Alianza, que más allá de las fracturas internas decidió continuar con el mismo modelo.

a.2) Igualdad formal y soberanía popular como elementos de reconocimiento y legitimación de la democracia formal

Igualdad formal y soberanía popular tienen en común un aspecto sustantivo: su papel interactivo en los discursos de legitimación de la democracia formal, pues ambos elementos son parte irremplazable del complejo que sustenta las pretensiones de validez de esos discursos [Habermas, 2000]. Frente a toda crisis del sistema, los cambios y mutaciones de la democracia formal pueden intentar adaptarla a las circunstancias históricas, pero sin renunciar nunca a estos principios, sin los cuales el sistema sería simplemente irreconocible [Díaz, 1984]. Ambos son sus señas principales de identidad y los fundamentos últimos de su integridad, constituyéndose en reglas de reconocimiento del sistema político⁸⁹. Ambos términos se encuentran interrelacionados poderosamente. Por una parte, la soberanía popular no es imaginable en un contexto de desigualdad en cuanto al derecho de participación política, como es el caso del Orden Conservador Argentino hasta 1916. La pretensión de validez fundamental de la democracia moderna radica en la afirmación, precisamente, de que este derecho es igual para todos aquellos que gocen de las condiciones mínimas para ejercerlo, es decir, básicamente, que se sea ciudadano de la jurisdicción en la que se ejerce el derecho [Touraine, 1994] y mayor de edad de acuerdo a la ley. La restricción de la participación política sólo podrá darse a partir de allí de acuerdo a leyes restrictivas especiales. Ser parte del “soberano”, entonces, implica un estado de igualdad política formal respecto de todos los demás miembros del mismo, al menos en cuanto a la capacidad de elegir entre aquellos exponentes de las corporaciones políticas que se postulan para ocupar cargos públicos en la parte variable de las agencias del estado. Por su

⁸⁹ En este capítulo se prestará especial atención, respecto de la funcionalidad sociopolítica, a la igualdad formal, ya que la cuestión de la soberanía es atendida desde la perspectiva de la distribución del poder real (Cáp. XIV).

parte, dicha condición de *igual* sólo puede concebirse en la medida en que dicho soberano sea la medida más amplia posible en cuanto a la capacidad de participación en la vida política.

La primera función de ambos elementos en términos políticos, y la que tiene mayor fuerza en común, es precisamente la de legitimar las condiciones básicas de funcionamiento de la democracia formal, sustentada en la pretensión de que es una forma elegida por todos los integrantes de la comunidad política en igualdad de condiciones. Esta pretensión no es accesorio, pues toda la estructura jurídica, el ordenamiento, la producción de nueva normativa, el sistema jurídico y la aplicación de la fuerza pública, se amparan en ella para su funcionamiento cotidiano. Porque si *“la validez social de las normas jurídicas se determina por el grado de imposición, es decir, por la aceptación que cabe esperar en el círculo de los miembros de la comunidad jurídica de que se trate”* [Habermas, 2000: 92], es decir, de acuerdo al grado de hegemonía que alcance el discurso de integración existente, que en una sociedad compleja adoptará necesariamente la forma de un ordenamiento jurídico complejo, es necesario que las bases de legitimidad se mantengan intactas, pese a los conflictos subyacentes y las ocasionales rupturas al orden, para que los miembros de la comunidad jurídica no rechacen las propias normas básicas.

En todo caso, Constitucional o Parlamentaria, ninguna forma de gobierno podrá ser considerada democrática si no se registra la existencia de estas reglas de reconocimiento de la forma de estado [Hart, 1988; Dworkin, 1988; Elster y Slaagstad, 1999]. De hecho, a pesar de la evidencia que muestra la precedencia histórica del constitucionalismo y los poderes colegiados (al menos para el caso estudiado), en la democracia formal ambos aspectos del sistema se sustentan en que emanan de la soberanía popular ejercida por ciudadanos formalmente iguales ante la ley e igualmente considerados al momento de elegirse la forma política del estado. También el estado de derecho se apoya en este ejercicio, pues la ley es legítima o no según se desarrolle a partir de unos principios presuntamente elegidos por ese soberano plural entre otros universales posibles de funcionamiento [Fariñas, 1997]. Cualquiera sea la subdivisión de campos a la que sea sometido con posterioridad el sistema jurídico, y por muy importante que sea en cada una de ellas la tarea de los especialistas, la fuerza de la ley del estado en una democracia formal se presenta siempre como el resultado de una decisión del soberano, que legitima no sólo los contenidos, sino también los procedimientos utilizados para la producción de las normas. Desde esta perspectiva la democracia formal puede considerarse como un sistema de reglas que establecen quién está autorizado a tomar decisiones colectivas y según qué procedimientos [Bobbio, 1995; Touraine, 1994], pero se trata de un sistema de reglas amparado en un modo de legitimación política que puede, eventualmente, ceder su hegemonía ideológica para acercarse al polo de la simple dominación política, e incluso coercitiva. Por ello la dicotomía entre dictadura y democracia ⁹⁰ se disuelve parcialmente cuando del constructivismo filosófico se desciende a la práctica concreta de los sistemas políticos reales. *“Si muchos fenómenos que se arraigan en la democracia real parecen aberrantes, al menos para algunos de nosotros, ello ocurre precisamente porque tendemos implícitamente a confrontar la realidad observable en los regímenes (llamados a sí mismos) democráticos con una imagen ideal de la democracia. Desafortunadamente se trata de una imagen particularmente confusa”* [Bovero, 2002: 10]. Y la confusión de esa *imagen ideal* surge precisamente de la incapacidad de observar en la práctica un sistema que funcione realmente de acuerdo a los principios de funcionamiento pretendidos por su modo de legitimación, que compondrían su imagen ideal en líneas generales. Sin embargo,

⁹⁰ V. Primera parte.

un alto grado de aceptación de los principios de legitimidad no aseguran, por una parte, que algunas normas y algunos elementos de las corporaciones políticas no sean puestos en duda y, en segundo lugar, que se verifiquen realmente las condiciones propuestas para legitimar el sistema porque *“los intereses particulares no desaparecen bajo la voluntad general, y las oligarquías se mantienen”* y, además, *“el funcionamiento democrático no penetra en la mayor parte de los dominios de la vida social y el secreto, contrario a la democracia, continua jugando un papel importante; detrás de las formas de la democracia se yergue un gobierno de técnicos y de aparatos”* [Touraine, 1994: 19]. Con ello también se pone de manifiesto el resultado de la práctica política real sobre el estado de derecho, a través de la debilidad de sus pretensiones de validez: *“con la idea del estado de derecho se pone en marcha una espiral de auto aplicación del derecho, la cual tiene por fin hacer valer la suposición internamente inevitable de la autonomía política frente a la facticidad del poder no jurídicamente domesticado que se introduce en el derecho”* [Habermas, 2000: 101]. Esta idea de funcionamiento práctico sostenida por Habermas debe considerarse en el siguiente contexto social: *“las sociedades modernas no sólo se integran socialmente, es decir, por medio de valores, normas y procesos de entendimiento, sino también sistémicamente, es decir, a través de mercados y de poder empleado administrativamente. El dinero y el poder administrativo son mecanismos de integración de la sociedad, formadores de sistemas, que coordinan las acciones de forma no necesariamente intencional, es decir, no necesariamente a través de la conciencia de los participantes en la interacción y, por tanto, no mediante gastos de energías comunicativas, sino objetivamente, por así decirlo, a espaldas de esos participantes”* [Habermas, 2000: 102].

El indicador más fuerte de la injerencia real de factores corporativos que controlan “los mercados” por sobre la voluntad democrática, la soberanía popular y la igualdad formal en la distribución del poder es, más que la oscura negociación de la razón de estado, el soborno, la corrupción y el cohecho, precisamente la capacidad relativa de intervenir en la formación y aplicación de las políticas públicas, reconduciendo el uso del aparato del estado del “bien común” que sostiene su forma ideal, y aun entendido como el resultado de una difusa deliberación colectiva expresada a través de las corporaciones políticas, a una privatización de las capacidades operativas de todo el sistema estatal, destinándose así a imponer o garantizar el funcionamiento, en primer lugar, del modo de producción y, en segundo lugar, del régimen de acumulación [Monnier, 1995].

Las corporaciones políticas y económicas son en este ambiente medios sistémicos de administración de intereses, de acuerdo con las respectivas posiciones estructurales y, por tanto, enfrentadas a otras posiciones estructurales, lo cual deriva en conflictos que deben regularse para mantener la integración social. Nuevamente, la regulación no implica que el estado adopte una posición neutral, pese al discurso democrático (en el que impera el elemento igualitario de legitimidad), lo cual queda velado tanto por el ordenamiento jurídico en sí, como por su recreación permanente ya que *“Las instituciones del derecho público y privado posibilitan, por otro lado, el establecimiento de mercados y la organización del poder estatal; pues las operaciones del sistema económico y del sistema administrativo, diferenciadas de los componentes sociales del mundo de la vida, se efectúan en las formas que les presta el derecho. Y como de esta forma el derecho forma engranaje tanto con el dinero y con el poder administrativo, como con la solidaridad, en sus operaciones relativas a integración de la sociedad ha de elaborar y dar forma a imperativos de muy diversa procedencia”* [Habermas, 2000: 102]. Sin embargo, no todos los imperativos quedan cubiertos bajo este paraguas normativo legitimado pues *“en los imperativos funcionales del aparato estatal, del sistema económico y de otros ámbitos sociales se imponen con frecuencia constelaciones de intereses normativamente no filtradas, por la sola razón de que son las más fuertes y pueden servirse por tanto de*

la fuerza legitimadora que la forma jurídica posee, con el fin de disimular o encubrir que la capacidad que tienen de imponerse es puramente fáctica” y, de esta forma, “Muy a menudo el derecho presta al poder ilegítimo una apariencia de legitimidad. Y esa apariencia no permite a primera vista reconocer si lo que el derecho opera en lo tocante a la integración de la sociedad, es decir, las operaciones del sistema jurídico en lo tocante a integración, viene sostenidas por, o tiene su base en, el asentimiento de los ciudadanos asociados, o si resultan de la auto-programación estatal y del poder socio-estructural y, apoyadas sobre esa base material, generan ellas mismas la necesaria lealtad de la población” [Habermas, 2000: 102-103]. Por supuesto, en esta posición lo legítimo y lo que tiene sólo apariencia de legitimidad se diferencian en términos morales, pues la resolución jurídica es incontrastable con cualquier otro principio de legitimidad a menos que se ponga en duda toda la legitimidad del sistema político y judicial.

En definitiva, la tensión entre la construcción filosófica de la democracia ideal y la práctica política de la democracia formal se mantiene incluso cuando se ha puesto en marcha históricamente, es decir, en el contexto de la democracia como sistema político de integración sistémico, en el que *“un derecho al que en las sociedades modernas le compete la carga principal en lo tocante a integración social, no tiene más remedio que verse sometido a la presión profana de los imperativos sistémicos de la reproducción de la sociedad; pero simultáneamente, se ve sometido a una coerción, por así decir, idealista, que le obliga a legitimar esos imperativos” [Habermas, 2000: 103]. Y esto tiene, lógicamente, una profunda consecuencia sociopolítica en lo que respecta al análisis de las democracias reales: “la tensión entre el idealismo del derecho constitucional y el materialismo de un orden jurídico, en particular de un derecho económico, que no hace sino reflejar la desigual distribución del poder social, encuentra su eco en los contrapuestos caminos que toman la consideración filosófica y la consideración empírica del derecho” [Habermas, 2000: 103]. Lógicamente, de la verificación de las condiciones empíricas del derecho en el caso argentino y la desigual distribución del poder social implicada se derivará la posibilidad de que políticas públicas legitimadas por el sistema político y el judicial en Argentina hayan dado como resultado graves lesiones a amplios sectores de la población.*

Las “grandes organizaciones” que Touraine [1994] y Bobbio [1995] encuentran accionando en los circuitos de poder terminan por encontrar su lugar en la organización formal de la democracia. Pero ello se hace a costa de que los principios funcionales de legitimidad que son la igualdad formal y la soberanía popular se vean afectados en su capacidad de seguir sustentando ideológicamente el sistema, a causa del debilitamiento de los elementos que las instituyen como pretensiones de validez. Otro tanto ocurre con la defensa de los derechos fundamentales, que terminan por ser utilizados como dispositivos de cierre del sistema social, dejando toda cuestión que parezca afectarlos directamente fuera de la capacidad democrática de deliberación. La afirmación que dice que *“Las libertades individuales sostienen la democracia pero así también la hacen prisionera de intereses privados” [Touraine, 1994: 32]* parece resumir bastante bien esta situación. Pero también conviene intentar apreciar aquellos elementos que en el contexto de la democracia formal pueden afectar de manera menos visible a las poblaciones, aquellos aspectos para los cuales las libertades y garantías individuales no dan protección jurídica directa pero que también causan daños a un número considerable de personas, en especial a través de aquellas políticas públicas que pasan a integrarse con el poder privado en la acción de las agencias estatales [Hinkelammert, 2002 y 2004; García San José, 2004]. Con todo, mientras que la soberanía popular sólo en contadas ocasiones tiene referencias prácticas agregadas, excepto en la comparación con la fase diferenciada de distribución del poder político

real, no se agota en el terreno de la legitimación de la democracia el carácter funcional de la igualdad formal.

b) Evolución y funciones de la igualdad formal

b.1) Evolución del discurso de la igualdad

b.1.a) La igualdad como objeto: aislamiento y abstracción

Como ocurre con el *principio de representación*, debe prestársele una especial atención a la evolución del uso discursivo de la *igualdad* para comprender su funcionalidad múltiple, que es a su vez fundamental para comprender la articulación social práctica de sistemas jurídicos complejos como los presentes en cualquier sociedad formalmente democrática moderna como es la argentina. Y ello debido a que es un aspecto central ya no solamente en el aspecto compositivo de la democracia formal, sino también en lo que a las consecuencias sociales y humanas de la actividad del sistema político se refiere. Sí, por una parte, permitirá acceder a una mejor comprensión de la organización ideológica y jurídica del sistema, también introducirá, por otra parte, problemas sociales conexos a la articulación del sistema político, como es el de la distribución de la riqueza socialmente producida. Esta tensión se distingue ya en autores como Marx y Mill. Allí colisionan también los discursos de Kant y de Rousseau pese a que se reúnen en la justificación política de la igualdad formal. La evolución a partir de estos autores fundamentales es igualmente significativa para comprender los cambios prácticos que sufrió el concepto en el sistema político formalmente democrático incipiente y consolidado tras la segunda guerra mundial.

Desde Rousseau –desde el ambiente intelectual en donde su discurso se produjo– la igualdad es pensada en términos de naturaleza en un contexto plenamente biológico, ya no teológico. Hobbes y Locke son, tal vez, los últimos grandes pensadores de la igualdad natural en un contexto religioso, en un contexto que habilitaba ya el paso de la legitimidad *sagrada* a la *profana*, fundamental para la transición a la modernidad, tanto en el plano ideológico como en el institucional [Habermas, 2000], son por lo tanto de los primeros en plantear a la igualdad en términos de su utilidad o conveniencia política, además de natural. La mutación del concepto de igualdad es determinante no sólo en la conformación de pretensiones de validez para los sistemas políticos modernos, sino también en la comprensión del sentido de las consecuencias de su aplicación, pues no todos los efectos se agotan en la descripción formal de la igualdad jurídica. El contenido supuesto y manifiesto, la acumulación histórica, la expresión y el ocultamiento ideológico se conjugan en el espacio de un concepto que representa a la democracia formal, pero del que deben revisarse sus aplicaciones prácticas.

En este sentido, debe atenderse a que expresiones tan cargadas de historia presentan una determinación difusa, y su carga simbólica no es igual en todos los contextos discursivos [Eliade, 1999b]. Y, dentro de las posibilidades que brinda el lenguaje simbólico, incluso dentro del campo de lo científico o, como se verá, lo matemático, es prácticamente imposible elaborar una nueva concepción del ser sin afectar profundamente la forma de comprender todo el entorno que rodea a este ser, es decir, al no-ser. Este no-ser, no es el vacío sino, por el contrario, el conjunto del universo externo, inabarcable, provisto de su propia lógica, sus accidentes y sus aspectos desconocidos e incluso incognoscibles. Partiendo de la *Fenomenología* de Hegel [1966] la corriente clásica del materialismo histórico consideraba, de hecho, que las concepciones del ser y el no-ser y sus relaciones recíprocas se encuentran determinadas por las modificaciones y contradicciones que se desarrollan en la estructura material de las sociedades [Marx y Engels, 1988]. Por su parte, los aspectos “incognoscibles” a los que se hace referencia aquí no son

“creencias idealistas” sino los límites al ser cognoscente que la filosofía de Kant interpreta como aspectos *nouménicos* del ser objetivo, en relación y contraposición con los aspectos cognoscibles de la misma realidad: los *fenómenos* [Kant, 1998: 268]. Pero no se trata de un cuestionamiento planteado a la filosofía, porque la problemática se extiende a aspectos concretos del mundo “real” o “material”. En la materia que trata de resolver de qué se habla cuando se habla de la *igualdad* se abre un amplio abismo entre la filosofía y el mundo material que se articula con el elemento mutable de la historia: *“El mundo fluye eternamente, de modo que dos cosas nunca son iguales, y ni siquiera una sola cosa sigue siendo la misma. Con todo, es posible separar aspectos especiales de este mundo y tratarlos como si no cambiarán”* [Struik, 1999: 45]. La posibilidad abierta por esta capacidad de abstraer aspectos de la realidad observable conlleva el efecto de aislar a las disciplinas intelectuales y lo mismo ocurre con cualquier disciplina que, como la teoría “pura” del derecho, quite a los seres humanos de sus contextos históricos y los asuma como un universal abstracto, libre de toda determinación histórica [Kelsen, 1981 y 1983]. Así *“Estos aspectos aislados pueden permanecer invariantes y convertirse en objeto de discurso”* [Struik, 1999: 45]. Esta posibilidad de aplicar el discurso matemático a una entidad “aislada” o, lo que es lo mismo, “sujetada” a las leyes matemáticas, no es una cuestión menor al momento de intentar aplicar estas mismas reglas fuera de este espacio de conocimiento, pues el “objeto de discurso” variará notablemente, ya que no es posible abstraerlo de sus peculiaridades sin infringirle un importante cambio en su naturaleza y dificultar así su identificación efectiva, si es que no se desarticula su funcionalidad específica. Pero el problema de la determinación implica que comprender a la igualdad como objeto de discurso implica que, en cualquier contexto, lo que se diga de la igualdad no es indiferente a lo que se entienda por desigualdad, de tal modo que, al hablar de igualdad formal o jurídica, se determinen problemas de desigualdad para otras dimensiones posibles del concepto: igualdad material e igualdad en la distribución del poder político, entendido como capacidad de injerencia en la determinación de las políticas públicas. Y, a medida que es necesario un mayor número de determinaciones para tratar una materia, las relaciones se complican y ganan en importancia. Esto, a su vez, asegura que cuanto más complicada sea una materia, el grado de abstracción que habrá que aplicar a determinadas entidades para que puedan caber dentro de las leyes básicas de la igualdad, es decir, la cantidad de determinaciones que se eliminen de cada entidad, será mayor. Para evitar la confusión se pretende a veces, de manera algo oscura, distinguir el concepto de igualdad del de identidad [Arendt, 1974: 21], pero en los usos discursivos habituales esta no ha sido la norma.

Una vez aislada la noción de igualdad como objeto del discurso [Brown y Yule, 1993], debe apreciarse una condición de la misma nada desdeñable: se trata de un objeto de estudio de carácter discursivo. Es entonces un *“discurso-objeto”*, en torno al cual se construirán nuevos discursos [Foucault, 1988: 235], en especial aquellos que intentan determinarlo según un ideal del ser “correcto”, de naturaleza ética y moral. La importancia de la determinación en cuanto a la posible articulación de discursos que fundamenten las pretensiones de validez de los discursos morales justifican ampliamente esta postura prescriptiva ya que: *“Las proposiciones o manifestaciones morales tienen, si es que se han de poder fundamentar, un contenido cognitivo. Con objeto de clarificar lo que sea el posible contenido cognitivo de la moral tenemos que examinar a qué llamamos “fundamentar moralmente” algo”* [Habermas, 1999: 29]. Por supuesto, dada la amplitud del problema, no se hará aquí más que ilustrar la evolución del concepto, para habilitarlo como problema al interior de las democracias formales.

En términos prescriptivos, hay dos opciones posibles en cuanto a cómo debe comportarse la organización política frente a los individuos biológicos que son los seres humanos que

componen cualquier sociedad: tratarlos como si fueran iguales entre sí –abstrayendo sus diferencias seleccionando un mínimo común denominador, que bien puede ser ficticio– o tratarlos como si no lo fueran, apoyándose en sus características particulares y restándole importancia a los denominadores comunes. La determinación de estas dos posibilidades no es arbitraria, pues se sustenta en las leyes de identidad [Struik, 1999]. La organización política, en un contexto ideológico en el que operan las necesidades estructurales, debe saber de antemano, frente al caso particular, cuáles son las características que se dejarán de tener en cuenta en el primer caso y cuáles las que se tendrán en cuenta en el segundo. Se trata de la función inversa de la “regla de reconocimiento del sistema” [Hart, 1988; Garzón Valdéz, 1992], es la regla que tiene el sistema para identificar y clasificar a las entidades sociales con las que trata. Aristóteles presenta una posición clara al respecto: *“¿Es un deber unido a la justicia el tratar a todo el mundo bajo un pie de igualdad en las relaciones sociales, o no lo es? Concibo que se entablen relaciones con la persona que se encuentre, cualquiera que ella sea, y que en el acto se ponga uno a su nivel; esto es sólo propio del adulador y del complaciente. Pero dar a cada uno, en estas relaciones, todo lo que merece según su mérito, parece ser absolutamente una obligación en el hombre justo y que quiere conducirse como es debido”* [Aristóteles, 1999a]. Hace esta evaluación prescriptiva de índole moral en función de su concepción social de los seres humanos, que era la de un animal político, por cierto, pero no en un sentido genérico, sino en relación con las asignaciones que la naturaleza diera a cada quién según su mérito. El mínimo común denominador de *zoon politikon* es despreciado frente a las diferencias concretas. Y esto es más evidente cuando se observa su posición frente a situaciones dadas en la organización social efectiva. La prescripción precedente de comportarse en función del mérito vale para distinguir y comportarse entre los ciudadanos y no se extiende al conjunto de la humanidad existente en el ámbito social, pues parte de esta humanidad es eliminada como tal al transformarse en mero instrumento: *“En las relaciones entre el alma y el cuerpo, el obrero y su instrumento, el dueño y su esclavo, que son casi las mismas, no hay verdadera asociación, porque en un caso no hay dos seres sino uno, y en otro sólo hay la propiedad de un solo y mismo individuo”* [Aristóteles, 1999a: 328]. No obstante, se encuentra una interpretación más detallada de esta situación, que permite comprender mejor el contexto ideológico: *“La naturaleza, teniendo en cuenta la necesidad de conservación, ha creado a unos seres para mandar y a otros para obedecer. Ha querido que el ser dotado de razón y de previsión mande como dueño, así como también que el ser capaz por sus facultades corporales de ejecutar las órdenes obedezca como esclavo, y de esta suerte el interés del señor y el esclavo se confunden”* [Aristóteles, 1999b: 4].

En un discurso de estas características, en el cual se postula claramente la desigualdad natural, se entremezclan distintos elementos del trato desigual legitimado. No es un sistema ideológico demasiado elaborado para legitimar la explotación, pero al parecer era suficiente para el tipo económico predominante. En Aristóteles lo “natural”, se considera como lo inmutable, como lo cierto más allá de los accidentes, y la consideración que hace de la naturaleza como dotada de sabiduría termina por identificarla con lo bueno. El efecto discursivo de reunir lo bueno y lo necesario hace que el discurso ético-moral se vuelva circular, girando alrededor de lo inevitable. De esta forma, la esclavitud, (y en esferas que no se analizan aquí: la dominación sexista y la expansión colonial) se han convertido –*ex discurso*– en una ley de la naturaleza. Sin embargo, sin importar el contraste con el presente, de ninguna manera puede calificarse el discurso como *inmoral*, pues el mismo autor señala el camino adecuado de la virtud: *“lo propio de la virtud, hablando absolutamente, es proponerse siempre el bien”* [Aristóteles, 1999a]. La buena conducta social, lo adecuado y lo correcto en el comportamiento, lo deseable en las intenciones, es una preocupación prominente en el mismo ámbito discursivo en que se razona sobre la desigualdad natural y lo adecuado de la subordinación de unos seres humanos a otros. Una vez que se

acepta y se asume la desigualdad natural, toda disquisición posterior acerca de las relaciones sociales entre amos y esclavos es ciertamente superflua en lo que al carácter inmutable de estas relaciones se refiere. Retomando esta posición en un sentido crítico, adecuado a los avances más significativos de la “filosofía burguesa”, Hegel [1966] esboza un trazado particularmente interesante de estas relaciones en la dialéctica del señor y el siervo, uno de los escalones más significativos en la espiral ascendente de la fenomenología del espíritu: el señor se constituye como tal pues ha vencido su miedo a la muerte, en forma tal que domina, a través del mundo material de los objetos, al siervo, que queda objetivizado –en términos marxistas: alienado–; sin embargo, el señor depende del esclavo, pues es éste quien domina al objeto –la capacidad de reproducir la vida material de ambos– de modo que finalmente la relación terminará por quebrarse, ascendiéndose a un nuevo plano de conciencia. Para esta inversión de la teoría deberán pasar no sólo dos milenios, sino también unos cambios muy profundos en las estructuras sociales.

A lo largo de la alta edad media y luego de la ruptura del modelo geopolítico que mantenía a Roma como el centro de la civilización occidental, se elevó una nueva forma de organización social, en la cual los vínculos entre el señor y el siervo no se mantuvieron en el mismo estado que en la antigüedad. Un nuevo interés, de carácter metafísico, vendría a tratar de resolver de manera absoluta –un tipo de ideas propias de una sociedad que tendiera a la estabilidad de sus relaciones internas– la contención de los conflictos internos. *“La característica fundamental del pensamiento medieval es el triunfo de la metafísica, de aquí en más considerada sinónimo de filosofía (o sabiduría). Este rasgo se encuentra en el Helenismo, así como en el subsecuente escolasticismo islámico y cristiano. La metafísica propone descubrir el principio último que gobierna el universo en su totalidad: denominado verdad absoluta”* [Amín, 1989: 28]. La característica de los vínculos feudales vasalláticos se constituye en la simetría jurídica de las relaciones sociales. La idea de “contrato” o “pacto” se encuentra presente en estas relaciones, pese a lo cual no se pierde su naturaleza prescriptiva y sagrada. El ordenamiento es vertical, pero los vínculos contractuales se distribuyen por toda la cadena. Si se vincula a un hombre noble con otro de mayor rango, se operan contratos que establecen el vínculo entre ambos: sumisión a cambio de protección, alianza “a perpetuidad” entre las casas, incluso intercambio económico. Hacia abajo, el esquema se repite, pues el siervo de la gleba no es una propiedad del señor e incluso puede poseer propiedades en una escala nada limitada. En general el siervo, privado por lo demás de toda capacidad política, es propietario de sus instrumentos de trabajo. Aquí el contrato vincula al señor y al siervo a otro nivel: se intercambia la sumisión y las prestaciones serviles por la protección y la posibilidad de mantener la propiedad, incluso de pertenecer a un sistema de justicia. En este ambiente, la “naturaleza”, ya interpretada con un marcado sesgo teológico, en el discurso sobre la igualdad y la desigualdad, opera asignando a cada cual su sitio en la sociedad, pero no establece una diferencia ontológica tan marcada como entre el amo y el esclavo griegos. El “primer principio” de este esquema, por supuesto, es el Dios trascendental y su plan para la creación, que en buena medida ocupa el lugar de la naturaleza como fuente de legitimidad. Es la sociedad como conjunto quien está al servicio de Dios, no se trata ya de una sabia distribución natural de los roles, sino de una distribución divina. No puede resultar sorprendente que las reformas religiosas, las guerras de religión e incluso la lucha contra la religión misma se convirtieran en los espacios centrales de ruptura ideológica con el sistema. Además, *“Con el renacimiento, comenzado en el siglo XVI, el camino estaba preparado simultáneamente para el desenvolvimiento del capitalismo y la reexaminación del sistema de pensamiento medieval”* [Amín, 1989: 57]. Junto con la modificación del sistema social, en un proceso lento pero constante, cuyo movimiento comenzará incluso antes de que estas relaciones sociales estuvieran

por completo cristalizadas, el sistema de ideas no puede mantenerse y con él cambiarán también las nociones básicas sobre los conceptos: “hombre”, “naturaleza”, “justicia”, “igualdad”, serán discursos–objeto reinterpretados e incluso resemantizados. Así: *“La transición del período medieval a la edad moderna corresponde en realidad al pasaje al modo capitalista (de producción). El status de la religión dentro del sistema de ideas, así como el de la ciencia, la filosofía y la ética social, deviene en objeto de una reinterpretación radical”* [Amin, 1989: 59; v. también Habermas, 2000]. Cuando los sentidos se ven modificados de una manera tan amplia y profunda, no tiene tanto interés ocuparse de las relaciones entre los conceptos como de los conceptos mismos. Así, la modernidad abre su juego sobre la igualdad cuestionando no sólo la “calidad” de esta categoría sino los términos mismos; en otras palabras se pregunta sobre lo que el hombre es, para luego pensar en las condiciones de igualdad y desigualdad entre ellos.

b.1.b) La igualdad como premisa de la organización política

No hay casualidad alguna, ni se trata de un problema de elaboración discursiva, el hecho de que *Leviatán* de Thomas Hobbes, un libro que investiga *“La materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil”*, comience tratando del sujeto genérico de la acción de construir esta república que propone como un “autómata”, una imitación de la naturaleza misma del hombre *“la materia de que consta y el artífice”* [Hobbes, 1994a: 4]. El plan de Hobbes para crear su estado ideal es imitar a la naturaleza humana –y a ésta en cuanto plan de Dios, su “imagen y semejanza”–, de modo que lo primero que debe analizar en esta obra es precisamente al hombre, para luego tratar de la organización del estado que mejor le conviene a su naturaleza. La preocupación por el estado de naturaleza no es tanto por su carácter originario sino por las consecuencias que se derivan de su análisis funcional. En la amplia y muy particular perspectiva de Hobbes la religión todavía era parte integrante e inseparable del sistema político, y el punto de cierre para toda la construcción “amoral” del estado como máquina dominante, arbitraria y soberana. Pese a la construcción de un soberano, todavía los hombres están ligados a las leyes divinas: *“que los súbditos deben a los soberanos simple obediencia en todas las cosas en que su obediencia no está en contradicción con las leyes divinas”* [Hobbes, 1994a: 292].

Esta postura es coherente con el modelo terrenal que propone para el gobierno ordenado y seguro de los hombres, basado en el poder irresistible del estado. En este ámbito deben jugar las condiciones humanas, y entre ellas la igualdad natural tiene un papel originario y sustancial: *“La naturaleza ha hecho a los hombres tan iguales en las facultades del cuerpo y del espíritu que, si bien un hombre es, a veces, evidentemente, más fuerte de cuerpo o más sagaz de entendimiento que otro, cuando se considera en conjunto, la diferencia entre hombre y hombre no es tan importante que uno pueda reclamar, a base de ella, para sí mismo, un beneficio cualquiera al que otro no pueda aspirar como él”* [Hobbes, 1994a: 100]. Esto es: que el común denominador prevalece sobre la particularidad.

Precisamente de la igualdad, entendida en la capacidad igual de dar muerte (tener poder) de un hombre sobre otro, nace para Hobbes la desconfianza mutua. En este sentido la igualdad para él no tiene un carácter positivo, sino meramente natural. La Igualdad es para Hobbes una condición, no un valor, de la misma manera que en Aristóteles lo era la desigualdad. Y como en Aristóteles, las derivaciones morales de esta premisa ética son enormes y no se agotan con este cambio abrupto las posibilidades de renovación intelectual. De la existencia, para Hobbes, de la igualdad como un hecho dado y de las leyes divinas o naturales como un dato ineludible no se desprende un mundo nuevo en su totalidad, sino un esquema político de la organización social

mejor adaptado a las necesidades de los estados centralizados que los modelos filosóficos preexistentes y lo notable es que para realizar la conversión se debe procurar una redefinición ontológica del hombre, un estudio analítico de sus condiciones y capacidades como el que emprende en la primera parte de su obra. Marx y Engels [1988] anotaron que los filósofos alemanes pensaban sobre lo que otros pueblos hacían, refiriéndose a las transformaciones políticas y económicas que se operaban a gran velocidad en Francia y en Gran Bretaña, destacándose el carácter puramente metafísico del conocimiento así producido. Otro tanto puede decirse de Hobbes que tenía, frente a las convulsiones civiles inglesas, el modelo centralizado, dominante y eclesiástico de la Francia de Richelieu, por entonces la mayor potencia europea [Huxley, 1975]. El hombre de Hobbes no es todavía el individuo del liberalismo clásico, pero la operación de transformación que realiza en la persecución de sus objetivos políticos, que tienen como punto de llegada un mundo dominado todavía por las concepciones religiosas del cristianismo –y en esto se aproxima también al pensamiento medieval– es un paso necesario para el proceso de transformación que sigue y que en menos de un siglo presentará una ruptura todavía más espectacular con respecto a los modelos pretéritos.

La oposición que se presenta entre Hobbes y Aristóteles no es sólo una reconstrucción del discurso del primero. En el capítulo 46, en la cuarta parte del *Leviatán*, contiene una extensa crítica al pensamiento aristotélico, debido a su oposición a la corriente filosófica que reprodujo en forma acrítica el pensamiento de Aristóteles, sumamente influyente a lo largo de la baja edad media: “Y a mi juicio difícilmente podrá existir cosa tan absurda en materia de filosofía natural como la que ahora se denomina metafísica aristotélica; ni nada tan contrario al gobierno como gran parte de lo que dijo en su *Política*; ni más ignorante que una gran parte de su *Ética*” [Hobbes, 1994a: 551]⁹¹. No deja de destacar lo que considera un error de Aristóteles, y que resulta significativo desde la lectura actual del estado de derecho: “Como consecuencia, es otro error en la *Política* de Aristóteles que en un gobierno bien ordenado no deben gobernar los hombres sino las leyes ¿Qué hombre que esté en su sano juicio, aunque no sepa leer ni escribir, viéndose gobernado por aquel a quien teme, no creerá que éste puede matarle y hacerle daño si no le obedece? ¿O creerá que la ley, esto es, las palabras y el papel, puedan dañarle, sin las manos y las espadas de los hombres?” [Hobbes, 1994a: 562]. Ya en el siglo XX, esta postura encontrará un reflejo en el pensamiento de Schmitt [1990 y 1991]. El pensamiento de Hobbes, respecto de la noción de igualdad, es a un tiempo revolucionario y conservador, si bien el aspecto renovador, no sólo en el contenido de sus ideas sino en la forma de expresarlas, es más importante por cuanto ha obligado a debatir con él a buena parte de los intelectuales posteriores. Como Aristóteles, vive en un momento histórico de inflexión, en donde los importantes cambios ocurridos en el ambiente social e intelectual en el que vivía constituían sólo el prólogo de cambios y rupturas de carácter aún más radical. Si, por una parte, el movimiento intelectual en materia de política avanza, junto con la concentración de los poderes nacionales y la consolidación de los estados, no por ello desaparecen muchas de las características del pensamiento medieval, en especial en el campo del conocimiento metafísico, que no puede dejar de estar fuertemente ligado al pensamiento religioso. La propia naturaleza política de los estados no se ha desembarazado por completo de un halo de santidad supraterrrenal, pese a que el modelo de sociedad dominante es bien diferente al feudal, el proceso de desacralización no es en sí mismo abrupto. Por ello el siglo XVII puede pensarse como un punto de inflexión, pues pese a que el contenido religioso es predominante ya la manera en que la conciencia encara la resolución, pero sobre todo el planteo, de los problemas políticos, recupera para el hombre la capacidad de construir sus propios espacios de sentido.

⁹¹ Es sumamente notable la recuperación que realiza con respecto al carácter filosófico de las culturas no griegas (egipcios, caldeos, persas, etc.), contraponiéndolas favorablemente frente a la producción filosófica griega.

Sin este paso la disolución de la ideología corporativista feudal en favor del individualismo abstracto propio del liberalismo clásico no habría sido posible y en este aspecto la redefinición de los alcances de la ley natural –que poco a poco se va desprendiendo de la ley divina– es un proceso de sustancial relevancia [Kantorowicz, 1970]. En materia política el estado pierde también, paulatinamente, su carácter sacro para transformarse en un instrumento de gobierno, administración y control guiado, pero no constituido, por una autoridad moral. Esta ruptura está ya presente en el pensamiento de John Locke, pero todavía debe polemizar con los defensores del estado en tanto poder divino corporeizado, haciendo referencia a elementos de carácter empírico, no meramente filosóficos: *“Hay quien dice que la monarquía es Jure Divino. Si con ello quieren decir (como ciertamente deben) que el único, supremo y arbitrario poder y disponibilidad sobre todas las cosas reside, y debe residir, por derecho divino en una sola persona, ha de sospecharse que ellos han olvidado en qué país han nacido, bajo qué leyes viven, y ciertamente no pueden sino declarar que la carta magna es una herejía”* [Locke, 1999: 82].

El argumento central que esgrime en esta polémica es un hecho fáctico, propio de una jurisprudencia positivista: la Carta Magna y su validez jurídica. Es decir, opone a la idea moral del gobierno, el derecho divino, un elemento jurídico válido de origen puramente político, y que en buena medida somete a la voluntad suprema y la comprime dentro de determinados –si bien todavía no muy firmes– límites. Sin embargo, de ninguna manera esto implica que desaparezcan los elementos religiosos, sino que las razones morales, si bien constituyen una última instancia se encuentran por fuera del aparato político: *“Con propiedad digo que: Dios deseó que haya orden, sociedad y gobierno entre los hombres. Y a esto llamamos república (commonwealth). En toda república debe haber algún poder supremo, sin el cual no puede realmente ser una república; y ese poder supremo es exactamente el mismo en todo gobierno, denominado legislativo”* [Locke, 2000: 71]⁹².

El discurso político y el religioso continúan mezclándose con absoluta facilidad o, hablando con propiedad, aún no se han separado, no obstante lo cual ya no son una y la misma cosa y el propio Locke, en los *Ensayos sobre la ley natural* [2000: 81 y sstes.], se ve obligado a reconstruir las mediaciones que vinculan esta ley con el comportamiento efectivo de los hombres, pues la relación no parece ya inmediata. Esta distancia creciente entre ambas esferas expresa el vacío dejado por el discurso religioso, fundamentalmente estático y tendiente a comprender y explicar sociedades con un ritmo evolutivo –en el sentido de cambio, no necesariamente de mejora– muy lento; los medios tradicionales de interpretación de la realidad perdían sentido a medida que los cambios se aceleraban y, para compensar esa pérdida de sentido, era necesario utilizarlos de manera diferente. En relativamente poco tiempo la religión, de ser el esquema de ordenamiento de toda la vida humana, se convertirá en un cuarto separado en las mentes, y de allí que dejara de ser la fuente de las respuestas y que las conciencias se volcaran al conocimiento empírico y a la ciencia positiva. La imagen feudal de la sociedad corporativa se disolvía con rapidez y, mientras la corporación en tanto objeto de discurso sobre el estado era reemplazada por el individuo, y compensada con el desarrollo del estado centralizado, los vínculos de sujeción feudales eran reemplazados por el valor de la libertad, entendida como independencia de todo vínculo obligado entre un hombre y otro, de la combinación –necesaria– de ambos factores, surge el individualismo liberal.

⁹² Existen ventajas y desventajas en traducir “república” por “commonwealth”, en vez de “bien común”, “comunidad” o “Riqueza común”. Las ventajas son de orden histórico y discursivo, las desventajas son de orden semántico y sintáctico. Se ha elegido la primera por su mayor aproximación a la referencia a la organización política que predomina en el texto.

b.1.c) La transición a la igualdad como valor

Cuando dice Rousseau [1999: 5], en el *Discurso sobre el origen de la desigualdad*: *“Habiendo tenido la felicidad de nacer entre vosotros, ¿cómo podría meditar sobre la igualdad que la naturaleza ha establecido entre los hombres, sobre la desigualdad que ellos mismos han instituido, sin pensar en la profunda sabiduría con la que una y la otra felizmente combinadas en este Estado, concurren, de la manera más semejante a la ley natural y la más favorable a la sociedad, al mantenimiento del orden público y al bienestar de los particulares?”*, la igualdad, como producto de la ley natural, continúa condicionando las relaciones entre los hombres. Pero ya no sólo en un sentido puramente descriptivo, sino que además se contrapone moralmente a *“la desigualdad que los hombres mismos han instituido”*. Por otra parte, Rousseau se aleja de los discursos religiosos prefiriendo un sendero nuevo, abierto por las perspectivas naturalistas empíricas y la ampliación del mundo social. Si bien advierte que el discurso científico sobre el hombre no está aún desarrollado, Rousseau confía más en esta perspectiva, que convierte a la observación en el instrumento adecuado para comprender la realidad social. Así, la ley natural se ha independizado de Dios y adopta un sentido más semejante al que tenía la naturaleza en el pensamiento aristotélico el de *“la cosa dada”*. La voluntad humana adopta un carácter constitutivo, ontológico: *“No veo en todo animal más que una máquina ingeniosa, a la cual la naturaleza ha dotado de sentidos para que se remonte por sí misma y para que pueda garantizarse, hasta cierto punto, contra todo lo que tienda a destruirla o a descomponerla. Percibo precisamente las mismas cosas en la máquina humana, con la diferencia de que la naturaleza por sí sola ejecuta todo en las operaciones de la bestia, en tanto que el hombre concurre él mismo en las suyas como agente libre”* [Rousseau, 1999: 54]. Y para *“aislar”* este elemento humano no ha hecho más que abstraerlo de sus condiciones, de modo que en su razonamiento queda demostrada la identidad entre esta condición de agente libre y el ser propiamente humano: *“Despojando este ser así constituido de todos los dones sobrenaturales que haya podido recibir y de todas las facultades artificiales que no ha podido adquirir sino mediante largos progresos; considerándolo, en una palabra, tal cual ha debido salir de las manos de la naturaleza, veo en él un animal menos fuerte que unos y menos ágil que otros, pero en conjunto mejor organizado que todos”* [Rousseau, 1999: 42]. La concepción del hombre como *“agente libre”*, bien que comprensible en el espacio ideológico del individualismo liberal, no deja de tener para Rousseau, –un agudo observador de las realidades sociales más que un gran ideólogo, lo cual llega a ser, sobre todo, por la impactante materialidad social de su pensamiento– un sentido negativo, un espacio en que la existencia humana se ha desviado de sus orígenes y sus fuentes, y por lo tanto, ha degenerado según ocurre, como asegura, con los animales salvajes cuando son domesticados [Rousseau, 1999: 51]. Y es entonces el carácter *“civilizador”* de la cultura el auténtico *“origen de la desigualdad”*, castigo correspondiente a haber abandonado la senda de la ley natural: *“La extrema desigualdad en la manera de vivir, el exceso de ociosidad en unos, el exceso de trabajo en otros; la facilidad de irritar y de satisfacer nuestros apetitos y nuestra sensualidad; los alimentos demasiado escogidos de los ricos, cargados de jugos enardecientes que los hacen sucumbir de indigestiones; la mala nutrición de los pobres, de la cual carecen a menudo (...) me atrevo casi a asegurar que el estado de reflexión es un estado contra natura y que el hombre que medita es un animal depravado”* [Rousseau, 1999: 49]. En estas condiciones, la *“igualdad”* es la característica del hombre abstracto respecto a otro hombre abstracto. Es decir: solo, abandonado a sus esfuerzos individuales todo hombre es operativamente igual a cualquier otro pero, una vez socializado, que la igualdad se mantenga dependerá de otros factores, en los que debe intervenir la razón, pues se ha abandonado el terreno de la igualdad natural para entrar en el campo de la civilización, que en la práctica es fuente de la diferenciación. En aparente contradicción con la apología realizada del estado de

naturaleza –el estado de abstracción formal, en realidad– las salidas de Rousseau para las desigualdades se encuentran, por una parte, en la soberanía popular y el régimen democrático y, por otra, en el sometimiento a las leyes emanadas de esos estados políticos. Desde Rousseau al menos, por lo tanto, se encuentran dados los elementos de reconocimiento de las democracias formales, que junto con la división de poderes terminarán por dar forma al ideal democrático. Considerada en el desplazamiento del marco del bienestar original a su estado presente –para Rousseau– de malestar, la igualdad, de ser condición natural que se descompone en relación con la ruptura de ese estado, de una condición descriptiva –como era en Hobbes– se transforma en una condición prescriptiva, es decir, se convierte en un valor, y la perspectiva de incorporarla en un esquema en el cual el soberano y el pueblo se identifican la convierten en un valor fundamental, una piedra de toque para evaluar el estado de esa soberanía⁹³. La relación entre las condiciones observadas y la prescripción del imperio de la ley no se muestran del todo compatibilizadas, pero debe atenderse a que la democracia generalizada era todavía un modelo teórico y por lo tanto la reflexión sobre ella no podía trascender los límites de la especulación: los intelectuales eran conscientes de las diferencias necesarias entre una democracia moderna y los modelos griegos⁹⁴. Por otra parte, la preocupación de Rousseau por las diferencias sociales, las marcadas diferencias de vida entre pobres y ricos, no es una cuestión nueva, puesto que en diversas formas atraviesa buena parte de la historia humana [Marx y Engels, 1975]; mas tal vez lo original –y aquí es principal la existencia de la igualdad, en sentido de aproximación material, como valor– consista en que era posible pensar en una forma de organización social en la cual, por su naturaleza intrínsecamente igualitaria, dicha igualdad material pasara a convertirse en una tendencia de su propia naturaleza. De esta forma, hay en la democracia ideal algo más que la igualdad como identidad recíproca de los individuos en relación con el sistema político, pues esa reciprocidad, que resulta en distribución homogénea del poder político, debería dar como resultado una distribución también homogénea de la riqueza social. Por ello existe una marcada compenetración entre el reclamo de igualdad política y de igualdad material. Esta compenetración se debe sobre todo a que la comprobación empírica de la desigualdad material, sumada a la creencia técnica –ya no plenamente religiosa– en la igualdad natural, podía imponer un giro revolucionario al pensamiento político. Compatibilizar ambos aspectos, desde la perspectiva liberal, requería una separación conceptual, política e institucional, para lo cual se impondrá un esfuerzo intelectual de diferente cuño discursivo.

b.1.d) La escisión entre la Igualdad formal y la material

Hume, como Rousseau, adopta un enfoque naturalista –propio también de su filosofía– para tratar la cuestión de la equidad y comprende que lo “humano” es una entidad dada entre las contingencias de la naturaleza, la sociedad y la educación. Pero en su pensamiento estas contingencias no son circunstancias eximentes, ni pueden reconducir naturalmente a un estado de igualdad por intermedio del cuerpo político. Más bien, como en Aristóteles, estas contingencias sirven al cuerpo político: *“Las reglas de equidad o de justicia dependen enteramente del*

⁹³ “A mi juicio, el destino de la especie humana será decidido por la circunstancia de sí –y a que punto– el desarrollo cultural logrará hacer frente a las perturbaciones de la vida colectiva, emanadas del instinto de agresión y autodestrucción”. No es un contemporáneo de Rousseau, sino Sigmund Freud [1966: 173] el que da esta sentencia.

⁹⁴ Es notable la percepción clara de los elementos estructurales que intervienen en este cambio, como por ejemplo en B. Constant en la conferencia de 1819: *De la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos*, en donde incluye una fuerte crítica a Mably, Rousseau y “muchos otros” que “confundió siguiendo a los antiguos la libertad con la autoridad del cuerpo social” [2002: 271], es decir, el Imperio de la Ley con la Democracia. Constant desea defender a toda costa los derechos liberales encarnados en la noción del comercio como fuente de la riqueza.

particular estado y condición en que están situados los hombres, debiendo su origen y existencia a esa Utilidad que resulta para lo público de su estricta y regular observancia" [Hume, 1982: 26]. Al parecer es "lo público" el principal beneficiario de este modo de instrumentar la justicia, y quizás debe comprenderse que con ello se refiere a que todos y cada uno de los miembros de este estado, en alguna medida, se benefician con la estricta y regular observancia. Al margen de un incipiente organicismo, esta perspectiva, en apariencia corporativista, no es ajena al individualismo, puesto que en la distribución según méritos que propone existen sectores de "lo público" más beneficiados que otros. Porque la determinación de los méritos es particular, y lo es porque la sustancia de cada miembro es idéntica a la de cualquier otro, pero cambian las condiciones en las que se sitúa. Esta fórmula propone una primera separación entre la igualdad como concepto político general y la igualdad como distribución igualitaria de la riqueza pública. Pero ese pensamiento no está todavía acabado a este respecto, porque no se ha conseguido separar conceptualmente el derecho público y el privado con respecto al alcance de la individualidad.

Es el discurso de Kant el que más avanza en este terreno, utilizando para limitar el contenido material del valor *igualdad* el contenido negativo del valor *libertad*, que será el que ganará espacio en el pensamiento liberal hasta adoptar las formas extremas del ultraliberalismo "anárquico" del siglo XX [Nozick, 1990]. Así, dice que *"El derecho es la limitación de la libertad de cada uno a condición de que esta libertad concuerde con la libertad de todos, en tanto esa concordancia es posible según una ley universal; y el derecho público es el conjunto de leyes externas que hacen posible tal concordancia universal"* [Kant, 1999: 33]. Con esta fórmula, que no entraña en apariencia una diferencia fundamental con el pensamiento de Rousseau y que es análoga al primer principio de la justicia de Rawls [1981], señala Kant un camino hacia la composición de un conjunto armónico y funcional. Pero aquí es mucho más claro como el sometimiento a las leyes será un deber en el sentido más fuerte de la expresión: deber de cumplirlo y deber de exigir su cumplimiento hasta las últimas consecuencias. Esta fortaleza es a la vez el resultado de comprender la operación de la *"limitación de la libertad de cada uno"* como si se tratara de una operación aritmética, pues la libertad individual se cortará al punto que concuerde con el modelo universal. El derecho público es el encargado de realizar esta limitación. Se trata, a primera vista, de un derecho sumamente exigente pero, de todas formas, se trata para Kant de una exigencia de la razón pura: *"Ahora bien, como toda limitación de la libertad por el arbitrio de otro se llama coacción, resulta que la constitución civil es una relación de hombres libres, que (sin perjuicio de su libertad en el todo de su unión con otros) están sin embargo bajo leyes de coacción: y esto porque la razón misma lo quiere así, y ciertamente la razón pura, legisladora a priori, que no considera fin empírico alguno (todos los fines empíricos se hallan abarcados por el nombre general de felicidad); cuando se colocan en el punto de vista de ese fin y de lo que cada uno quiere poner en ello, los hombres piensan de modos muy diversos, de manera que su voluntad no puede ser puesta bajo un principio común, ni tampoco entonces bajo una ley externa que concuerde con la libertad de los demás"* [Kant, 1999: 34]. De modo que no ha quedado más remedio que coaccionar a los hombres que *"piensan de modos muy diversos"* para que se comporten en concordancia con las máximas universales del derecho que, por provenir de la razón pura, apriorística, no tiene otra posibilidad que identificarse con lo que es absolutamente justo. De esta idea se deriva el conjunto de elementos fundacionales del estado civil, que son presentados en sí como apriorísticos: la base sobre la cual, de manera necesaria, debe apoyarse el estado civil en su aspecto jurídico. *"Así el estado civil, considerado meramente como estado jurídico, se funda en los siguientes principios a priori: 1. La libertad de cada miembro de la sociedad, como hombre. 2. La igualdad de cada miembro con cualquier otro, como súbdito. 3. La independencia de cada miembro de una comunidad, como ciudadano. Estos principios son menos leyes que da el Estado ya establecido que leyes según las cuales es posible el establecimiento de un Estado,*

conforme a los puros principios racionales del derecho humano externo en general” [Kant, 1999: 35]. Estos tres principios, en el que la igualdad se subordina a la libertad, representan una base estructurada sobre la cual puede funcionar y bascular un sistema político complejo y particular, pero que se presenta como universal. El primer principio permite establecer que la base ética de la sociedad es el individuo, al cual se le limita la libertad con el fin de que una ley general (universal y *a priori*) proteja el conjunto de sus libertades de autonomía. Si se acepta sin más este presupuesto no parece haber mayores problemas para aceptar la tesis de que debe renunciar a toda violación de la libertad de otros individuos a fin de preservar la propia pues este primer principio significa que: *“Nadie me puede obligar a ser feliz a su manera (tal como él se figura el bienestar de los otros hombres), sino que cada uno tiene derecho a buscar su felicidad por el camino que le parezca bueno, con tal que al aspirar a semejante fin no perjudique la libertad de los demás que puede coexistir con la libertad de cada uno según una ley universal posible (esto es, con tal que no perjudique ese derecho del otro)”* [Kant, 1999: 35]. Sin embargo, este principio “universal” era todavía una novedad en materia de derechos políticos y su presentación corresponde al interés de una ideología específica, la del individualismo liberal, que luego de llevar a la historia a la destrucción de los antiguos modos del saber y del ser pretendía que los nuevos principios establecidos se convirtieran a su vez en entidades eternas e inmutables –que es lo que se esconde detrás de la “razón pura” y el carácter apriorístico de las sentencias–. Otro aspecto fundamental es el que se deriva del segundo principio, el de la igualdad, pues como: *“Todo miembro de la comunidad tiene que poder lograr cada grado de condición en la comunidad (grado adecuado a un súbdito) al que lo puedan llevar su talento, su aplicación y su suerte”* [Kant, 1999: 39], sin que nadie pueda impedírselo, esta igualdad como co-súbdito es perfectamente compatible con una enorme desigualdad material, sin que por ello los más desfavorecidos adquieran ningún derecho sobre los más favorecidos. En este aspecto parece haber un conflicto insalvable entre el Kantismo original y algunos exponentes posteriores que, como Rawls [1981], intentan conciliar la máxima libertad posible con la reducción de las desigualdades materiales. Bajo la égida de la razón pura kantiana no puede existir ningún derecho admisible bajo el principio universal que permita al estado distribuir la riqueza social de otro modo que no sea bajo la acción de los agentes libres actuando según su derecho. La preocupación central de Kant al respecto, no obstante, es derribar toda argumentación basada en prerrogativas de carácter hereditario, es decir, las derivadas de los restos del sistema de estamentos feudal, porque admite que el individuo: *“Puede legar todo lo demás que es cosa (lo no concerniente a la personalidad) y puede ser adquirido como propiedad y también enajenado por él, y así puede producir en una serie de descendientes una considerable desigualdad de los medios de fortuna entre los miembros de una comunidad (mercenario y locatario, propietario rural y peones agrícolas, etc.); sólo que no debe impedir que estas personas tengan la facultad, si su talento, su aplicación y su suerte lo hacen posible, de ascender a circunstancias iguales”* [Kant, 1999: 41]. Descontando que esta perspectiva “permisiva” deja de lado un conjunto importante de relaciones sociales efectivas, el modelo de equidad, estando como el de Hume basado en el mérito, no deja de estar más acabado al distinguir la igualdad política de la material de manera tajante y al distinguir lo que entiende por “herencia”. El ideario liberal, sin importar su metodología, no puede dejar de lado el carácter hereditario de la propiedad privada, de modo que resultaba imprescindible separar lo que es la “cosa” heredada de la “personalidad”, con una clara referencia a los títulos nobiliarios que imponían antiguamente diferencias estamentales rígidas e insalvables. Así: *“Es indudable que, en la historia de la jurisprudencia los derechos de la propiedad siempre van por delante de los derechos de la persona. Ello queda evidenciado en abundancia incluso en una época tan tardía como el siglo XVIII”* [Ogg, 1974: 24]. De ello no se deduce que las desigualdades materiales sean menos insalvables, sólo que en este planteo son cuestiones ajenas al derecho político y a la justicia. Lo que consigue Kant, con

bastante solidez, es interpretar de tal modo su sociedad que los privilegios estamentales (basados en la desigualdad natural) sean abolidos por la razón pura sin necesidad de abandonar los indudables beneficios de la propiedad privada (basados en la desigualdad material). Y esta posibilidad no tiene alcances meramente económicos, sino que extiende sus efectos al ámbito político, en virtud del tercer elemento de los fundamentos: la independencia como condición para ejercer el acto legislativo, de dar las leyes que son, en teoría, *“del pueblo todo, todos decidiendo sobre todos y, por consiguiente, cada uno sobre sí mismo; pues sólo con respecto a sí mismo nadie puede ser injusto”* [Kant, 1999: 42], pero que sin embargo ponen un obstáculo muy considerable a esta universalidad: *“La cualidad que se exige para ello, fuera de la cualidad natural (no ser ni niño ni mujer), es esta única: que el hombre sea su propio señor (sui iuris), por tanto que tenga alguna propiedad, (abarcando bajo este término cualquier habilidad, oficio o talento artístico o ciencia) que lo mantenga; es decir, que en los casos en que es otro quien le permite ganarse la vida, sea necesario que la gane sólo por enajenación de lo que es suyo(*) , y no consintiendo que hagan uso de sus fuerzas, y por tanto es necesario que no esté al servicio (en el sentido propio de la palabra) de ningún otro que no sea la comunidad. ((*) El que fabrica una obra (opus) puede entregarla a otro por enajenación como si fuera su propiedad. Pero la praestatio operae no es una enajenación. El doméstico, el dependiente de comercio, el jornalero, incluso el peluquero son meramente operarii, no artifices (en el sentido más amplio de la palabra), y no son miembros del Estado, por lo que no están calificados para ser ciudadanos)”* [Kant, 1999: 43].

En estas condiciones que cualquiera, según *“su talento, su aplicación o su suerte”*, pudiera ascender de rango hasta llegar al de ciudadano, sin que nadie pudiera impedírselo por derecho, refleja el afán de desarrollo característico de este marco ideológico, garantiza al desposeído que no se le impedirá por ley ascender en la escala social, pero no formara parte del estado, careciendo por lo tanto de poder político. En contrapartida, ningún ciudadano (propietario) puede ser despojado en derecho de un ápice de su propiedad para que otros puedan ascender al rango. El ordenamiento jurídico y social justo y necesario, para Kant, no encuentra su justificación última en Dios –al menos en tanto fuerza externa al ser humano, pues el panteísmo, desde Espinosa, no ha dejado de influir en la concepción antropológica occidental– ni tampoco precisa leer en los dictados de la ley natural independizada del creador universal, basta con recurrir al expediente de la Razón Pura, en tanto conocimiento apriorístico, *“que es absolutamente independiente de toda experiencia”* [Kant, 1998: 43] y por lo tanto ajeno a cualquier interés particular, pues se asegura la *“estricta universalidad, de modo que no admita ninguna posible excepción, no deriva de la experiencia, sino que es válido absolutamente a priori”* [Kant, 1998: 43]⁹⁵. De esta manera, la razón pura dicta que el estado más adecuado para emitir leyes válidas para todos es el estado burgués, el gobierno de los propietarios. Es un modelo que se adapta con bastante precisión al Orden Conservador argentino del siglo XIX, y por la misma razón ajeno a la democracia formal del XX, caracterizada por la máxima ampliación de los derechos de participación política, al haberse ampliado la base que determina *“La igualdad de cada miembro con cualquier otro, como súbdito”* pese a lo cual esta ampliación no se ha extendido a la participación en la riqueza social como propietarios de la misma.

El discurso de Kant determina, en relación con el término *igualdad*, que la mejor sociedad posible, exigida por la razón pura, es una sociedad burguesa (individualista y liberal) de carácter restrictivo en materia de libertades políticas –a diferencia del neoliberalismo democrático–, tal como para Aristóteles se derivaba de la naturaleza del ser humano la

⁹⁵ V. Primera parte en cuanto al problema de la universalización de un estudio de caso.

distinción necesaria para el establecimiento del sistema esclavista existente. Pero no obstante la solidez del pensamiento de Kant y el prestigio que podría ganar la razón pura como principio intelectual de los derechos, la revolución francesa recoge como instancia última de la igualdad y de la validez jurídica –y política– la base que proclama el derecho natural. Así, el Título I de la constitución de septiembre (1791) garantiza los derechos como “naturales y civiles”, y advierte que sobre ellos el poder legislativo “no podrá hacer leyes que mermen y pongan obstáculo al ejercicio de los derechos naturales y civiles consignados en el presente título y garantizados por la constitución” [Fioravanti, 1996: 143]. Pero, a pesar de ello, esta “naturaleza” no puede ya desprenderse de lo “civil”; es decir, los derechos son naturales en tanto generales, extensibles a todos los ciudadanos, pero son civiles desde el momento que para su defensa se dispone de toda la fuerza de la ley, que defenderá lo que de este derecho natural considera la esencia. Esta “esencia” se pretende proteger incluyendo algún aspecto que no queda tan claramente guarecidos bajo la ley natural, como la propiedad. Pese a la duda, reflejada en posiciones extremas dentro del movimiento general revolucionario, tanto en la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1793 como en la de 1798 la propiedad aparece como un derecho natural e imprescriptible, en la primera en sus artículos primero y segundo y en la segunda, mas concisamente, en su artículo segundo, en donde además se asegura que su conservación, junto con la de la libertad (individual), la seguridad y la resistencia a la opresión son el objetivo de “toda asociación política” [Fioravanti, 1996: 139-145]. Partiendo del principio naturalista de Rousseau, estos textos legales llegan a una posición más cercana a la de Kant. El estado, en tanto guardián del derecho positivo, se ha vuelto el protector de los derechos naturales individuales, que los individuos cuidan a su vez participando en el estado por intermedio de los derechos civiles. En los sistemas concretos, que deben tratar lo que los sistemas filosóficos bien pueden dejar de lado, deben resolverse todos los aspectos a la vez, pues de otra forma no podrían llevarse, aun defectuosamente, a la práctica, y no serían mucho más que papel mojado. La igualdad, aún partiendo de la naturaleza de Rousseau, ha llegado a ser, aunque en forma algo permisiva, la que deseaba Kant: una igualdad en la protección en los bienes y derechos reconocidos, perfectamente compatible con diversos grados de desigualdad material. El punto de ruptura es quizás la excesiva participación del “pueblo” en actividades revolucionarias y legislativas que, en principio, debieran corresponder a los sectores sociales propietarios, en especial en el ámbito del comercio y la industria. En la revolución francesa, la participación del campesinado fue decisiva, pero su presencia en la elaboración ideológica –y por ende en la del cuerpo político– post-revolucionaria fue mínima. El individuo y “sus” derechos se han trasladado al centro del pensamiento ideológico y en el desarrollo del siglo XIX no se hará demasiado por moverlos de allí, convirtiéndose en las premisas del pensamiento político. La historia en general es reinterpretada de acuerdo a la historia del individuo y las épocas juzgadas de acuerdo al modo en que se comportaban con respecto a esas premisas, y lo mismo las culturas contemporáneas que no se sustentaban en el mismo sistema económico, político y social, y que por tanto no tenían por qué compartir estas premisas ideológicas. Pero debe recordarse que este individuo es el hombre abstracto, el ser en estado puro y excluido de la historia efectiva. El sujeto de derechos del liberalismo es un modelo trascendental, desligado de las condiciones efectivas de existencias que hacen a los sujetos concretos. Sin embargo, ello no significa que no existan efectos prácticos de la consolidación de esta tendencia ideológica, pues el contexto de consolidación de la sociedad burguesa y sus formas políticas correlacionadas es también el de la expansión imperial. Ya se ha destacado el carácter relativamente acelerado de la percepción temporal en la modernidad; la misma idea se mantiene frente a otras culturas “estancadas” o “incivilizadas” o que por alguna razón avanzan muy lentamente. La conjunción ideológica de estos elementos es notable como fuente de validación, confirmándose de paso que

las “pretensiones de validez” de un discurso político suelen exceder los límites internos de la deliberación: *“Sobre sí mismo, sobre su cuerpo y su espíritu, el individuo es soberano (...) Apenas si es necesario decir que esta doctrina no alcanza más que a los seres humanos que se hallen en la plenitud de sus facultades(...) por la misma razón podemos excluir a las sociedades atrasadas, en que la raza debe ser tratada como menor de edad”* [Mill, 1972: 18]. Y la conjunción es notable no por sus efectos justificadores de las políticas públicas y privadas imperantes, ya que el imperialismo sustentado en las relaciones colonial-capitalistas avanzaba con independencia de su justificación intelectual, sino porque falsea la propia premisa abstracta, atribuyéndole al individuo determinaciones sumamente concretas, como es la de pertenecer, para mantener la soberanía sobre sí mismo, a una cultura específica (no-atrasada). Esta es una forma de burlar la “ley natural” de igualdad a favor de una “ley social” de (des)igualdad, ligada a lo que se considera la manera adecuada de funcionamiento y relación entre el hombre y la sociedad: *“Considero que la utilidad es la instancia suprema de toda cuestión ética, pero debemos entenderla en el sentido más amplio del vocablo, como fundada en los intereses permanentes del hombre en cuanto ente progresivo”* [Mill, 1972: 19]. Dejando de lado la curiosidad de si un “ente progresivo” puede tener “intereses permanentes” (lo cual puede comprenderse si el “progreso” es cuantitativo y no cualitativo), no hay un giro fundamental en la posición del individuo, dado que su defensa, en cuanto abstracción, se encuentra ya consolidada si cumple los requisitos para ser considerado soberano. Pero una vez que se supone a un individuo en “plenitud de sus facultades”, lo cual parece incluir la pertenencia a determinadas formas culturales, no hay modo alguno (justificable) de violar su espacio de soberanía. Reunida esta situación con la noción de utilidad (como instancia ética suprema), se ve que el desarrollo de la misma puede y debe lograrse mejor en el ámbito de una cultura determinada, que es la que sostiene esta misma idea de los derechos individuales. Este ámbito no puede ser otro en este momento, entonces, que el del individualismo liberal, con sus específicas reglas de igualdad.

“Muy cercana a la idea de imparcialidad está la de igualdad, la cual a menudo pasa a ser un componente tanto de la concepción de la justicia como de su práctica y, a los ojos de muchas personas, constituye su esencia. Pero en esto, más aun que en otros casos, la noción de justicia varía en diferentes personas, y siempre es parte de esas variaciones la noción que tengan de utilidad” [Mill, 1969: 24]. De este modo, en el pensamiento liberal del siglo XIX se termina por liberar las dos nociones de igualdad (formal y material), restringiéndose al elemento designado como la “práctica de la justicia”. Sólo el estado, en tanto administrador del sistema jurídico, debe preocuparse por tratar a los hombres –a los ciudadanos– como iguales, haciendo abstracción de sus condiciones sociales. Pero a la sociedad misma esto no le importa, pues no es su campo el de la administración de justicia. En la sociedad, cada cual deberá guiarse por su interés de modo que en conjunto la sociedad se desarrolle positivamente hasta alcanzar la “mayor felicidad del mayor número”, idea reforzada por el desarrollo de la teoría de la competencia en materia de economía política. Y al respecto no parece haber confusión posible, pues la distinción alcanza un rango conceptual: *“No hay palabra más usualmente asociada con la palabra natural que ley; y esta última palabra tiene, distintamente, dos significados, en uno de ellos denota una definida porción de lo que es, en el otro, de lo que debería ser”* [Mill, 1969: 378]. Inmediatamente apunta a aquellos que parecen confundir ambos campos, entre los cuales destaca a Montesquieu en el “Espíritu de las leyes” [Mill, 1969: 378]. Importa descubrir que la distinción separa las aguas entre la justicia posible, que es la de defender los derechos del hombre individual y la justicia imposible, ese campo, el de la justicia distributiva, que *“varía entre diferentes personas”*. Se ha dejado discursivamente un aspecto de la cuestión atado a la naturaleza de las cosas, en el sentido descriptivo de lo que es, mientras que el otro se advierte como carente de consenso, pues varía el sentido que cada cual tenga de la

utilidad. El neoliberalismo ha variado muy poco su postura al respecto desde el siglo XIX, y dice uno de sus principales representantes: *“Toda la concepción de la justicia social o distributiva es vacía y carece de significado y allí, por consiguiente, no existirá nunca acuerdo sobre que es justo en ese sentido”* [Hayek, 1991: 388]. El enemigo del neoliberalismo es cualquier mecanismo social que impida el libre desarrollo de los individuos en tanto empresarios [Santos, 1998], pues toda traba es una imposición servil y una coartación de la libertad, alejados también de los principios religiosos que prescribían, al menos, la caridad como obligación moral. Si es cierto que puede haber una confusión en considerar a la ley natural como un conjunto de descripciones y, a la vez, como un conjunto de prescripciones, no es menos cierto que el acuerdo sobre la naturaleza humana en su esencia individual y libre es una imposición ideológica más que un acuerdo o un descubrimiento de una ley natural o de un principio apriorístico de la razón. En buena medida, en el siglo XIX el estado liberal se encuentra en Inglaterra lo bastante consolidado como para no necesitar ya de principios trascendentales para justificar sus actuaciones, de modo que ha perdido importancia el carácter eterno de la ley natural y en cambio sí es importante decidir la forma adecuada del estado y su relación con la sociedad [Fioravanti, 1996]. Pese a las derrotas parciales del liberalismo en otras partes de Europa, la balanza social ya estaba inclinada por completo a favor de la organización económica capitalista y la transformación política de estos estados era sólo una cuestión de tiempo, aunque el factor catalizador del proceso fuera la primera guerra mundial.

Por otra parte, la naturaleza en esta etapa ya no es considerada en su forma trascendental, como podía interpretarse en tanto derivación de la divinidad, sino que es en sí un objeto de estudio y de expansión económica, una materia más de investigación y conocimiento. La filosofía de Spencer y el trabajo naturalista de Darwin proporcionan las bases intelectuales para una “nueva” lectura naturalista del ser humano, en donde de la igualdad esencial se desprenden desigualdades no menos importantes de naturaleza ambiental e, incluso, social: *“Jamás olvidaré la sorpresa, disgusto y vergüenza que me causó ver a un hombrachón fornido aguardar en esa posición humillante un bofetón que, según se figuraba, pensaba yo descargarle. Este hombre había sido arrastrado por la esclavitud a la degradación inferior a la del más indefenso animal”* [Darwin, 1999: 41]. Y si esta es la opinión sobre un hombre forzado a degradarse, no mejora demasiado al tratar con pueblos indígenas libres: *“Imposible imaginar la diferencia que existe entre el hombre salvaje y el civilizado; es mucho mayor que la que hay entre un animal silvestre y domesticado, por lo mismo que el hombre es susceptible de mayor perfeccionamiento”* [Darwin, 1999: 210]. Bajo el amparo de la ciencia positiva la anticuada y abandonada distinción medieval entre los seres humanos fue reemplazada por otra, más adecuada a las nuevas necesidades planteadas. Si se reconoce una igualdad básica, no por ello la diferencia establecida en el plano cultural o civilizatorio deja de promover los mismos tratos diferenciales, donde se instala el discurso racista que *“es el modo en que, en el ámbito de la vida que el poder tomó bajo su gestión, se introduce una separación, la que se da entre lo que debe vivir y lo que debe morir, a partir del continuum biológico de la especie humana, la aparición de las razas, la jerarquía entre razas, la calificación de unas razas como buenas y otras como inferiores”* [Foucault, 1992a]. Si se recuerda la anotación de Aristóteles, según la cual *“la naturaleza ha querido que bárbaro y esclavo fuesen una misma cosa”*, se comprende la coincidencia de intereses entre una y otra formulación, pese a las advertencias que sobre la condición humana básica interpuso el largo intervalo histórico y que, como la que sigue, propia del estoicismo, fueron convenientemente olvidadas: *“Es un error pensar que la esclavitud penetra a todo el hombre. La mejor parte de él está exenta. El cuerpo puede ser asignado a unos amos y estar a su merced. Pero la mente, en cualquier circunstancia, es amo de sí misma”* [Séneca, 1995: 257].

La imposibilidad de juzgar coincidentemente que es lo justo en materia de distribución de la riqueza coloca a autores como Mill –algo menos, pues la utilidad individual puede requerir algún contrapeso en la utilidad común– y Hayek –decididamente– en el terreno de la distribución por mérito, pues si no hay manera de hallar consenso sobre qué es lo justo en este sentido, debe decirse que lo más justo es no intervenir en lo que cada cual sepa y pueda conseguir, distribuyéndose, a la manera de Kant, en la medida del esfuerzo, el talento y la fortuna de que cada cual disponga, de manera que este ámbito debe de ser un ámbito individual y no sujeto a la intervención del estado si no es para proteger este desarrollo [Nozick, 1990; Hayek, 1979]. Debe anotarse, sin embargo, que esta imposibilidad de conseguir acuerdos sobre la igualdad material no contempla la posibilidad de que el origen de la desigualdad en este sentido, por mucho que predomine la igualdad formal en los procedimientos jurídicos y políticos, se encuentre en la forma misma en que las relaciones se establecen [Marx, 1986]. La doctrina individualista liberal sólo contempla un espacio social atomizado de intercambios libres de bienes y servicios, en donde al estado le corresponde tan sólo velar porque estos intercambios sean efectivamente libres (lo que en la jerga tecnócrata se conoce como la eliminación de las distorsiones del mercado), sin coacción de ningún hombre por otro, lo cual constituye la base de la ideología liberal que asigna al estado el control de la suma del poder público para evitar que dicha coacción pueda ejercerse de manera anárquica y contra derecho. Pero este derecho, a su vez, lo es sólo si protege los principios morales que giran en torno al individuo, a la protección de sus derechos considerado como unidad aislada. De esta forma, la libertad individual adopta una configuración similar a la igualdad: se trata de una categoría eminentemente formal, que no contempla la dimensión material de desenvolvimiento económico. En principio, todo contrato realizado libremente, con conciencia de sus condiciones y consecuencias por todas las partes implicadas es un contrato válido, siempre que no contravenga o asuma la potestad jurídica de un estado limitado en su capacidad de intervenir. La concurrencia libre por parte de los oferentes de bienes y servicios es el sello de calidad de una economía de mercado, en donde se ha operado con profusión la tarea de igualar a los hombres y mujeres restándoles sus condiciones particulares que determinan el funcionamiento real de su vida cotidiana. Todos, formalmente, gozan de idénticos derechos y garantías; cada uno, materialmente, constituye un caso particular de sujeto de derechos. No obstante, esta es la situación en el momento del intercambio de bienes y servicios, en el momento en que los contratos son firmados o convalidados. Nada se dice del contenido, del aspecto y del resultado que asumen la mayor parte de las relaciones humanas, que son las relaciones de cooperación en el marco de la producción.

b.2) Condiciones efectivas de aplicación de la igualdad como principio formal

b.2.a) Cooperación en la producción y desigualdad material

La cooperación es un rasgo típicamente humano de relación social, rasgo que distingue particularmente al modo humano de existencia. Se puede considerar cooperación al acto de realizar por parte de una pluralidad de individuos una pluralidad de acciones diferentes que contribuyen a lograr un mismo resultado: *“Cuando varios trabajadores operan juntos persiguiendo un fin común, en un mismo proceso de producción o en procesos diferentes pero conexos, su trabajo toma la forma cooperativa”* [Marx, 1972: 344]. La asignación de cada tarea particular a un individuo particular es reconocida como la división social del trabajo. Sobre este punto hay un notable acuerdo entre las teorías sociológicas organicistas, funcionalistas y materialistas, al punto de no

plantearse habitualmente como un problema, sino como un sustrato. El primer y más fundamental objetivo de la cooperación es lograr la supervivencia del grupo de referencia, pero el desarrollo social y económico determinaron que el ámbito de la cooperación atravesara ampliamente el ámbito de la mera subsistencia. *“El primer hecho histórico es, por consiguiente, la producción de los medios indispensables para la satisfacción de estas necesidades, es decir, la producción de la vida material misma, y no cabe duda de que es éste un hecho histórico, una condición fundamental de toda la historia, que lo mismo hoy que hace miles de años necesita cumplirse todos los días y a todas las horas, simplemente para asegurar la vida de los hombres”* [Marx y Engels, 1988: 24]. La posibilidad de realizar esta división del trabajo está dada por la posibilidad de intercambiar ideas mediante el lenguaje y a la vez, dialécticamente, la cooperación en este sentido ayuda a desarrollar el propio lenguaje, extendiéndolo a medida que se amplían y diversifican las diferentes funciones [Engels, 1978]. No en forma cronológica, evolucionista, sino en un sentido funcional, el espacio de reconocimiento recíproco lingüístico se produce mediante los “actos de habla” [Habermas, 1987]. De aquí que ambos aspectos, el cooperativo material (o, simplemente, económico) y el lingüístico se encuentren tan relacionados en la teoría social contemporánea. En sociedades humanas complejas la división del trabajo acaba por producir sujetos especializados en una tarea específica, autónoma en sí, pero que vuelve al especialista en un dependiente absoluto de la cooperación, por cuanto no puede producir por sí mismo el conjunto de bienes que necesita para su subsistencia: *“Al conjunto de valores de uso de todo tipo corresponde una serie no menos diversa de trabajos útiles, distintos por su género, especie y familia: una división social del trabajo”* [Marx, 1972: 45]. Esta división socializa la producción y su multiplicación es propia de la complejidad de las sociedades modernas, componiéndose en forma mecánica u orgánica [Durkheim, 1987]. Sin embargo, que este ejercicio dé como resultado la producción de mercancías sólo es propio de algunas sociedades y se convierte eventualmente en el modo de producción predominante, que es cuando puede hablarse de capitalismo con propiedad [Marx, 1972]. En sociedades como las capitalistas, y en la mayoría de los casos, casi cualquier bien o servicio es producido por una larga cadena de trabajos especializados, en su mayor parte indispensables, cuya última etapa es el uso productivo o el consumo y cuyo paso previo es la comercialización, es decir, la relación entre los productores y los consumidores a través del mercado. Cada una de las especializaciones producidas representa una correspondiente “desigualdad” entre un ser humano y otro, desigualdad derivada de la descripción de su actividad y de la influencia particular de ésta última en el marco de la cooperación. La igualdad genérica del hombre como productor que se presenta en el pensamiento marxista clásico en relación con la teoría del valor no debe confundirse con la igualdad formal del liberalismo político, pues se encuentra en otra esfera analítica. En el campo político el materialismo dialéctico ha tenido muy en cuenta, además de la existencia de una particularidad esencial en el trabajo concreto [Marx, 1972] las diferencias históricas entre clases y estamentos [Marx, 1999 y 2000a].

Cuando el individualismo liberal, encumbrado ideológicamente por el triunfo de las revoluciones burguesas, termina por derrocar todas las distinciones estamentales feudales lo hace de manera algo paradójica: mientras que disuelve intelectualmente las diferencias nobiliarias y gremiales, la base productiva que propugna, con su sensacional despliegue productivo, produce una diversificación anteriormente desconocida del trabajo social, e independiza cada una de estas actividades de su concreción social, reasignando las tareas políticas a nuevos actores sociales, tanto individuales como corporativos [Weber, 1992]. En otras palabras, con el capitalismo la producción se vuelve más cooperativa, en el sentido de precisarse más tareas para un mismo producto. El trabajo se convierte de hecho concreto en

abstracto y, pese a ser la condición de la producción de mercancías, se transforma él mismo en mercancía [Marx, 1972]. Una vez reflejado esto en el discurso de la igualdad política o natural, se vuelven invisibles las distancias entre un productor y otro, pues cada uno sólo aporta su cuota de trabajo abstracto, e incluso sólo su “propiedad” como elemento del proceso productivo. El individuo del liberalismo es considerado haciendo abstracción de su actividad social concreta, aunque en algunas formulaciones (como la de Kant) se distinguiera a propietarios de no propietarios, y frente al orden jurídico gozará de los beneficios de esta abstracción, mientras que en plano material los resultados de la abstracción no son necesariamente benéficos, por cuanto impiden que la igualdad sea considerada en los términos de distribución efectiva de la riqueza social producida. La abstracción en la producción, es decir, en las relaciones laborales contractuales y jurídicamente válidas, se conjuga con una concisa materialidad en la distribución. *“Se trata más bien –véase por ej. El caso de Mill– de presentar la producción, a diferencia de la distribución, etc., como regida por leyes eternas de la naturaleza, independientes de la historia, ocasión ésta que sirve para introducir subrepticamente las relaciones burguesas como leyes naturales inmutables de la sociedad in abstracto. Esta es la finalidad más o menos consciente de todo el procedimiento. En la distribución, por el contrario, los hombres se habrían permitido de hecho toda clase de arbitrariedades. Prescindiendo de la separación brutal de producción y distribución, y haciendo abstracción de su relación real, es de entrada evidente que por diversificada que pueda estar la distribución en los estadios de la sociedad, debe ser posible también para ella, tal como se hizo para la producción, extraer los caracteres comunes, así como es posible confundir o liquidar todas las diferencias históricas formulando leyes humanas universales”* [Marx, 1989: 7]. La crítica alcanza de lleno un punto vital de la ideología individualista liberal, por cuanto vuelve relativo un aspecto considerado como básico y absoluto en esta formulación: la propiedad privada y el derecho a protegerla por todos los medios jurídicos y coactivos del estado, pues continúa: *“Toda producción es apropiación de la naturaleza por parte del individuo en el seno y por intermedio de una forma de sociedad determinada. En este sentido, es una tautología decir que la propiedad (la apropiación) es una condición de la producción. Pero es ridículo saltar de allí a una forma determinada de propiedad, por ejemplo, la propiedad privada. (Lo cual implica además, como condición, una forma contrapuesta: la no-propiedad)”* [Marx, 1989: 7]. La consecuencia directa de este planteamiento es el cuestionamiento de las bases mismas de la distinción entre igualdad formal y material, pues de la crítica a la abstracción del hombre y su vida política se pasa a la crítica de sus circunstancias concretas, tanto en este terreno como en el de la producción y, especialmente, el de la apropiación de la riqueza producida socialmente: *“Os aterráis de que queramos abolir la propiedad privada ¡como si ya en el seno de vuestra sociedad actual la propiedad privada no estuviese abolida para nueve décimas partes de la población, como si no existiese precisamente a costa de no existir para esas nueve décimas partes! ¿Qué es, pues, lo que nos reprocháis? Querer destruir un régimen de propiedad que tiene por necesaria condición el despojo de la inmensa mayoría de la sociedad. Nos reprocháis, para decirlo de una vez, el querer abolir vuestra propiedad. Pues si, a eso es a lo que aspiramos”* [Marx y Engels, 1975: 89]. La presencia de una determinada forma de cooperación y una determinada división del trabajo social no son indiferentes a la manera de pensar las relaciones jurídicas y distributivas en un momento histórico determinado: *“Con la división del trabajo, se da la posibilidad, más aún, la realidad de que las actividades espirituales y materiales, el disfrute y el trabajo, la producción y el consumo, se asignen a diferentes individuos, y la posibilidad de que no caigan en contradicción reside solamente en que vuelva a abandonarse la división del trabajo”* [Marx y Engels, 1988: 28]. La discusión sobre la justicia en la distribución de la riqueza social abre un camino para una tensión histórica, ya registrada en Kant, entre dos valores fundamentales de la misma ideología: Libertad e Igualdad. Pese a que, formalmente, el imperio de la constitución como ley soberana, emanada de un cuerpo social ampliado y muchas veces plural, ya no será discutido

como modelo a seguir, las características que cada ley soberana adopte sobre este punto, y las interpretaciones prácticas que se hagan sobre estas características, definirán los modelos sociales posibles dentro del mismo marco jurídico general de las democracias formales.

El socialismo no dejó en ningún momento de tener cierta influencia en las sociedades en que predominaba la ideología liberal y que avanzaron a diferentes ritmos hacia la democracia formal. Además de su incardinación en sociedades que después se llamarían el “socialismo real”, en su adecuación e interacción con las sociedades capitalistas adoptó diversas formas intermedias, gradualmente distanciadas de las opciones revolucionarias [Hobsbawm, 1995]: el sindicalismo, el laborismo y la socialdemocracia son sus más claros representantes, y su conjugación con nuevas doctrinas capitalistas no liberales, de corte intervencionista, dieron lugar a un esfuerzo continuo y permanente de mantener estable la tensión entre el liberalismo y el igualitarismo, dotado este último de una fuerte conciencia de la materialidad del valor igualdad aunque la doctrina económica intervencionista, que se basa en una acentuación del papel de la demanda en el mercado capitalista, no tiene necesariamente en su mira –aunque indudablemente contempla la aproximación de los extremos– una tendencia al igualitarismo material [Giddens, 1996]. En este sentido debe entenderse la perspectiva de Keynesianismo y el *New Deal* norteamericano que avanzaron en la construcción de estados de bienestar, cuyo modelo formal sería el estado social y democrático de derecho [Ansuátegui, 2000; Díaz, 1998] durante la denominada “edad de oro” del capitalismo que sirvió de ambiente para el desarrollo del neoliberalismo [Hobsbawm, 1995]. De este modo, la igualdad política y la material se mantuvieron ligadas tanto en el terreno intelectual como en los conflictos sociales de las sociedades occidentales de posguerra. Luego, el resurgimiento del liberalismo político, comenzó a corroer las bases de este modo de regulación, amparado en el discurso de la libertad económica y beneficiado por el derrumbe del imperio soviético [Todd, 1999]. Pero este desmoronamiento no supuso, lógicamente, la desaparición de los problemas intrínsecos de las democracias capitalistas, incluso en aquellas que mantuvieron estados de tipo “social”, además de democráticos: *“Desde la perspectiva subjetiva del ciudadano del sistema económico, el compromiso del estado social consiste en que se gane lo suficiente y se obtenga la suficiente seguridad social para poder reconciliarnos con las tensiones de un trabajo más o menos alienado, con las frustraciones de una función más o menos neutralizada como ciudadano sin más, con las paradojas del consumo de masas, por ejemplo, durante las vacaciones anuales explotadas por los circuitos turísticos; con el fin de reconciliarse con la miseria de una relación clientelista con la burocracia”* [Habermas, 1988: 35]. A ello se sumaron los problemas propios del proceso de mundialización de la economía: *“En lugar de estar cada vez más bajo nuestro control, parece fuera de él –un mundo desbocado–. Es más, algunas de las tendencias que se suponía harían la vida más segura y predecible para nosotros, incluido el progreso de la ciencia y la tecnología, tienen a menudo el efecto contrario”* [Giddens, 2000: 14], condensándose en lo que se ha dado en llamar sociedades de autogestión del riesgo [Beck, 1998] y que puede conducir a algo que sería *“mucho más que una crisis económica: una crisis de civilización”* [Todd, 1999: 267; v. también: Dallmayr, 2004; Dussel, 2004]. Estos procesos conllevaron el agravamiento de las malas condiciones económicas de las poblaciones de la periferia del capitalismo, las economías emergentes y subdesarrolladas [Martin y Schumann, 1998] porque *“la universalización no se refiere sólo a la creación de grandes sistemas, sino a la transformación de los contextos locales, e incluso personales, de experiencia social (...) [Es] una compleja mezcla de procesos que actúan frecuentemente de modo contradictorio, por lo que se producen conflictos, contradicciones y nuevas formas de estratificación* [Giddens, 1996: 14].

La necesidad del intervencionismo social en la política a través del estado, tanto a escala nacional como transnacional, que se expresa en esas preocupaciones tiene como contrapartida la visión liberal ortodoxa, que ha ganado terreno desde la década de 1970, cuyo trabajo (en forma de pensamiento orgánico [Gramsci, 1987]) se orienta en conjunto a evitar todo tipo de actividad redistributiva del estado, resumida en la fórmula de tensión entre la igualdad como equidad y la libertad: *“Las medidas estatales que apoyan la igualdad personal o la de oportunidades aumentan la libertad; las medidas estatales que pretenden lograr “partes equitativas para todos” reducen la libertad”* [Friedman y Friedman, 1980: 193]. De este modo, el liberalismo consigue mantenerse como campeón de la igualdad formal, oponiéndose en teoría, y mucho más en la práctica, a la igualdad material. El planteo es sencillo, simétrico, axiomático, y excluye toda posibilidad de salir de la estructura de estado mínimo, e incluso ultra-mínimo en el ideal “anárquico” y “utopista” de Nozick [1990]. Toda desviación de estos principios implica iniciar, desde la visión de Hayek un “Camino de Servidumbre”. Y para muchos países, la existencia de un estado preocupado sobre todo de saldar sus cuentas fiscales es acercarse bastante a estos modelos, por cuanto toda otra preocupación debe ser abandonada a la lógica infalible del mercado. No obstante, los axiomas son axiomas y no admiten ninguna clase de argumentación de carácter fáctico. Pero, aunque esta posición parece atrincherarse tras el éxito económico y la racionalización propia de la conducta de los mercados, son igualmente evidentes los alcances políticos y sociales de las políticas públicas así auspiciadas: *“Las desigualdades extremas en la distribución de distintivos fundamentales como son los ingresos, la riqueza, el status, la instrucción y los grados militares equivalen a desigualdades extremas en las fuentes de poder político. Obviamente el país que mantenga desigualdades extremas en el acceso a los resortes políticos tiene grandes posibilidades de producir tremendas desigualdades en el ejercicio del poder, de ser un régimen hegemónico”* [Dahl, 1989: 84].

b.2.b) Múltiple funcionalidad del principio de Igualdad

Mientras que a lo largo de varios siglos se ha mantenido la tensión moral, ideológica y política entre la igualdad material y la igualdad formal, en las sociedades occidentales los derechos individuales y políticos, comprendidos como principios pero también como garantías constitucionales, se han mantenido firmes pese a los recurrentes avances del estado redistribucionista y las correspondientes quejas liberales. Protegidos constitucionalmente, los derechos civiles y políticos no serían sustentables sin la existencia de los derechos procesales, en donde el concepto de igualdad como principio activo vuelve a tener un papel fundamental, incluso más importante que el de autonomía individual. La igualdad ante la ley, es decir, el imperio de ésta actuando en forma imparcial y equitativa frente a individuos formalmente iguales, es una condición necesaria ya que en esta forma estatal la limitación de la arbitrariedad constituye su función primordial. Se ha observado que J. S. Mill contemplaba la relación entre igualdad e imparcialidad y distinguía en los discursos de su época entre la igualdad como concepción de la justicia y como práctica de la misma. Evidentemente, para una aproximación a esta función del principio de igualdad es conveniente centrarse en esta última perspectiva, porque en términos del funcionamiento del sistema jurídico es necesario hacer abstracción de todas las determinaciones particulares de un sujeto para que pueda ser “procesada” la información relevante por parte de los mecanismos burocráticos del sistema jurídico. Por eso los derechos de igualdad ante la ley son “procesales”, es decir, se mantienen a lo largo de un proceso regido, si funciona correctamente, por el imperio de la ley genérica.

De esta forma, puede apreciarse que en las sociedades capitalistas el principio de igualdad como regla de reconocimiento del sistema político de democracia formal se desarrolla al menos en dos dimensiones diferentes, aunque discursivamente dependientes entre sí [Hart, 1988; Garzón Valdez, 1992]. En primer lugar, habilita el funcionamiento de subsistemas sociales y políticos esenciales, que operan desde el aparato del estado para ejercer la producción normativa, la aplicación de las normas y el desarrollo de las políticas públicas. En segundo lugar, en tanto elemento básico del modo de legitimación y junto con el principio de soberanía popular, permite mantener escindida la relación entre la igualdad formal del sistema político y la desigualdad material en las relaciones económicas. Ello tiene como consecuencia un importante efecto velado por la habilitación funcional del sistema y del modo de legitimación como conjunto: la desigualdad práctica en la distribución del poder político efectivo, lo cual deriva en el ejercicio de prácticas corporativas, tanto políticas como económicas, tendientes a controlar el desarrollo de las políticas públicas. Es por esta razón que, aunque la resolución normativa de conflictos en el estado de derecho debe ejercerse a través del sistema judicial para los conflictos previstos o del poder legislativo colegiado para los imprevistos, la presión corporativa se ejerce sobre todo sobre el poder ejecutivo, que es el encargado de establecer los ejercicios prácticos de la actividad de las agencias estatales.

Esta doble dimensión habilita el cumplimiento de la múltiple funcionalidad de la igualdad como principio operativo de la democracia formal. La primera función del principio de igualdad formal es de orden discursivo y consiste en conferir legitimidad al sistema político y a sus resultados normativos (y por ende a las políticas públicas que se desarrollan). La segunda es de orden sistémico y consiste en convertirse en un elemento esencial para el funcionamiento del sistema jurídico y la transición del ordenamiento normativo a la aplicación práctica de la ley. Al margen de la existencia de derechos procesales como principios de justicia para la resolución de conflictos entre *personas* formalmente iguales (pues de otro modo fracasaría el modo de legitimación en conjunto), si no se igualaran las partes en disputa en los conflictos procesados por el sistema judicial, éste colapsaría y no podría funcionar, habilitándose una crisis de regulación del sistema. La tercera es de orden estructural, y emerge al someter, en principio, a todos los ciudadanos al imperio de la ley. Se trata de un elemento inherente al ideario burgués y necesario en el sistema capitalista, y se refiere a la posibilidad de prever los resultados del procesamiento jurídico; la posibilidad de evaluar los riesgos y los beneficios de moverse dentro y fuera del sistema legal. A través del principio de igualdad formal y de la práctica jurídica de igualdad procesal se consigue entonces una articulación política y jurídica legitimada con fuertes pretensiones de validez moral, con claro sentido cognitivo [Habermas, 1999], que habilita la práctica de un sistema social altamente cooperativo (y en este sentido se presentan constantes acciones comunicativas orientadas al entendimiento), pero cuyas funciones generales se orientan al logro de objetivos que, al verse estructuralmente enfrentados, sitúan a la competencia y a los conflictos en el centro mismo de la articulación social [Habermas, 2000].

Si la primera función se identifica en los principios normativos mínimos de una democracia formal, y debe por lo tanto constar en los principios organizacionales del estado de derecho democrático, sean recogidos en una carta magna, una constitución o un conjunto de leyes básicas, la segunda debe reconocerse en el funcionamiento práctico de un sistema jurídico moderno, comprendido como modelo de dominación burocrático-legal [Weber, 1992], pues no se trata de un enunciado formal del sistema político, sino un complejo que articula y media entre este sistema y los conflictos sociales efectivos. Cuando un conflicto, y con él las partes enfrentadas, es procesado por el sistema judicial, debe ser clasificado según criterios generales

de reconocimiento (en forma de carátulas y denominaciones generales de los hechos registrados) y cada parte es reconstituida jurídicamente, es decir, se toman sus determinaciones según la calidad y el orden a que el sistema está acostumbrado y con el cual funciona normalmente. Esta es una norma general del funcionamiento burocrático, según la cual el propio sistema determina el ingreso de información procesable. Paralelamente, se trata de una obligación del propio sistema dentro del estado de derecho, para que todo proceso judicial se encuentre bajo un cierto control de legalidad. Las partes en conflicto son abstraídas al límite para que no haya diferencia procesal entre ellas, lo cual permite (y esta es una tarea fundamental y principal) cotejar el caso de conflicto entre una entidad humana y una no humana, a saber, entre una persona y el estado, entre una persona y una empresa, entre un colectivo determinado y otro. La lógica de este procedimiento puede contemplarse en cualquier formulario que debe completarse para que “uno” sea incorporado para cualquier proceso con cualquier causa en cualquier burocracia. En dicho formulario se exigen determinados datos en un determinado orden. El operador burocrático posterior –jurídico o no– ignora por completo quienes son las partes: sólo comienza el procesamiento de los datos. En el orden que decida el sistema, según avance la contradicción de las partes, se irán sumando determinaciones en el proceso, que siempre termina con la asignación –y este es el egreso de información sistémico– a cada una de las partes de una determinación que es exclusiva competencia del poder judicial, en donde radica su poder: para la parte acusada, le agrega “responsable” o “no responsable”, a la que ha acusado, “damnificada” o “no damnificada”. Este mecanismo no es “amoral”, es la forma en que los principios éticos han modelado el sistema y la cadena de transmisión apropiada de los juicios morales predominantes. El mismo camino sigue la “tutela judicial efectiva”; a la vez que un mecanismo de defensa de los derechos de los procesados, es un dispositivo que permite un funcionamiento eficaz –en teoría– del sistema judicial en la aplicación del ordenamiento jurídico. Si cada cual presentara su causa sin cumplir con las reglas de ingreso de información del sistema, éste debería rechazarla, sería por completo incapaz de juzgar o colapsaría. Todo ello sin perjuicio de otras posibilidades, morales o técnicas, de mal funcionamiento del sistema.

La tercera función relativa a la seguridad jurídica también combina los órdenes técnico y moral, pero su efecto es estructural, no interno al sistema judicial. La igualdad procesal asegura una mayor previsibilidad de los resultados y permite un mejor cálculo de posibilidades de los agentes cuando deben actuar al límite –o más allá– de las condiciones impuestas por el sistema jurídico. Para ello se precisan mecanismos precisos de cálculo que deben excluir la arbitrariedad en el grado más alto posible, para que las acciones sean lo más racionales “de acuerdo a fines” como sea posible. El comercio requiere, para su desarrollo, tener referencia a un grupo fijo de normas, y la seguridad de que esas normas serán respetadas, pues de otro modo la inversión pudiera fracasar por un error de cálculo –y ante la duda la inversión no se hará, a menos que el beneficio prometido sea proporcionalmente enorme–, y sin ella, a su vez los mercados se vaciarían, en un círculo vicioso que no puede interesarle a nadie dentro del sistema: *“El capitalismo moderno se planta en el futuro al calcular el beneficio y la pérdida y, por tanto, el riesgo, como un proceso continuo”* [Giddens, 2000: 37]. En relación con este mecanismo, la abstracción permite la aplicación de un método que tiende a ser lógico deductivo y que es impensable en sistemas concretos, a casos no privados de una multitud de determinaciones particulares.

Para este modelo de igualdad como igualación jurídica –una ficción autorizada y necesaria– corresponde una respuesta diferente para cada función descripta, que están sin embargo, co-imbricadas. Así, se iguala para que el sistema moral se mantenga; se iguala para que el sistema

político (en su aspecto formal y en su funcionamiento jurídico) se mantenga; se iguala para que el sistema económico se mantenga. El sistema judicial, que articula en la práctica un determinado ordenamiento jurídico, no es el ámbito de resolución de los conflictos sin más, sino que al resolverlos permite la continuación, aún en forma dinámica, del sistema social como conjunto. Por supuesto, desde esta perspectiva, los contenidos ideológicos predominantes asumen una funcionalidad práctica, se instalan de manera inextirpable en la “historia efectiva” en el Imperio de la Ley y el Estado de Derecho. Incluso la abstracción instrumental cobra un cariz ideológico cuando *“La abstracción lógica es también una abstracción sociológica”* [Marcuse, 1987: 23]. Dentro de esta caracterización, no obstante, entran numerosas posibilidades, pues aún considerando que ésta sea la manera de realizar el ingreso de información y el egreso de una determinación especializada (en forma de resolución judicial), el mecanismo interno ha quedado sin analizar. Si el derecho es racionalmente argumentable [MacCormick, 1999] o no, si es pura argumentación desde la perspectiva del realismo americano, si es una aplicación lógica de la ley o una interpretación, o si son tal vez todas ellas posibilidades más o menos legítimas de presentar el fenómeno, no parece afectar a la cuestión pues cualquier dispositivo efectivo es compatible mientras no afecte a la funcionalidad del sistema, por una parte, y pueda adecuarse a las condiciones de la racionalidad discursiva [Habermas, 2000].

La igualación mediante abstracción es un mecanismo funcional, inherente al sistema de dominación burocrático-legal y no está separado de los principios ideológicos que componen el sistema social. Por eso mismo, no puede sostenerse con facilidad que formas existentes de organización jurídica, como el Estado de Derecho en cualquiera de sus versiones [Díaz, 1998], lo sean con cierta independencia de sus principios morales o ideológicos, tanto porque su uso se presenta históricamente determinado en la práctica, como porque en su formación intervinieron cambios profundos en las perspectivas éticas predominantes. Las profundas variaciones entre diferentes versiones del mismo sistema, por ejemplo, entre el estado liberal y el social, comporta un diferente estado en las relaciones de fuerza que subyacen al ordenamiento jurídico pero, a su vez, los cambios en estas relaciones implican una modificación de las estructuras y normativas. Uno de los más claros e importantes ejemplos al respecto es el ya invocado del status de la propiedad, que ha descendido del cielo de los derechos naturales a la tierra de los derechos parcialmente sometidos a las necesidades del estado en tanto administrador del bien común, variando su importancia entre diferentes ordenamientos. No obstante ello, las desigualdades en materia de apropiación de la riqueza socialmente producida no han desaparecido, y de hecho se han acentuado si se considera la producción no meramente a escala nacional, dado que existen grandes diferencias en la polarización de la riqueza entre diferentes países del centro o la periferia del capitalismo tardío, sino a escala mundial, dado que ha crecido considerablemente la transferencia de riquezas de unas a otras regiones del mundo.

Terminada, al menos por el momento y gracias a la necesidad sistémica de la igualdad formal, la lucha por la igualdad natural, permanece instalada la puja por la igualdad material, y en este terreno oscilan las formas estatales existentes. Con todos sus beneficios con respecto a otras formas contemporáneas de gobierno, el Estado de derecho no es de una necesaria benevolencia moral, sino que es el mecanismo que permite conjugar las necesidades funcionales de una sociedad compleja con las condiciones formales de un sistema socioeconómico determinado, en donde persisten, por su propia estructura conflictiva, relaciones de fuerzas cuyos cambios deben poder expresarse en las estructuras formales, a través de las reformas legislativas y una ley suprema más o menos flexible, para que las tensiones no acaben por hacer estallar el sistema político, terminando con el movimiento histórico.

La expansión mundial propia del sistema debió encontrar mecanismos internacionales para la resolución de conflictos, pues el expediente de la guerra, al cual siempre se puede recurrir, es sumamente destructivo para buena parte de las relaciones de producción existentes –y por ello mismo es un elemento de renovación y desarrollo tecnológico importante–. La práctica de la mundialización de la economía nace con el sistema –y en alguna medida la expansión territorial europea lo precede–, siguiendo su vocación expansionista, pero es su propio impulso revolucionario, en términos tecnológicos, lo que permite crear las condiciones materiales para que dicha mundialización se convierta, en términos jurídicos y políticos, en un reflejo efectivo de la actividad humana, y también de algunas de sus más importantes crisis [Todd, 1999]. La tensión entre igualdad formal y material alcanza también el terreno de la filosofía y la ontología de los derechos humanos fundamentales, introduciendo disputas acerca de la preeminencia de unos derechos sobre otros o la dificultad diferencial de satisfacer las demandas derivadas de derechos de diferente naturaleza [Ansuátegui, 2001]. La herencia histórica de las luchas precedentes ha dejado su huella en este terreno, distinguiéndose un desarrollo que puede presentarse o no como una cuestión evolutiva y progresiva, pero que en todo caso está lejos de reflejar las prácticas efectivas de los sistemas jurídicos. Así de los derechos civiles se habría avanzado a los políticos, que pasarían a considerarse luego un conjunto, los primeros como aspectos negativos –de no intervención obligada para el estado y para terceros–, los segundos de carácter positivo –qué impondrían al estado la garantía de su ejercicio–; de esta primera generación se habría alcanzado la segunda, la de los derechos económicos, sociales y culturales; la tercera es la generación de los derechos de solidaridad, que no estaría acabada y que comprendería asuntos de diversa naturaleza [Rabossi, 1998: 42]. Por supuesto, hablar de estas generaciones sólo tendría sentido en espacios en donde rigiera un Imperio de la Ley en su aspecto limitador de todo poder arbitrario. Sin embargo: *“La consecuencia más dañina de la tesis de las generaciones de derechos humanos es que implica y / o brinda un argumento a quienes sostienen que entre los derechos humanos civiles y políticos y los derechos humanos económicos, sociales y culturales existe una diferencia categorial de fondo, una distinción esencial”* [Rabossi, 1998: 49]. En la práctica, los derechos civiles –entre los que se cuenta la noción de igualdad, como la quería Kant, en tanto reconocimiento apriorístico– se presentan como opción revolucionaria frente a una forma social precedente y contra la cual se llevaba adelante una lucha revolucionaria. En cambio, los derechos políticos en parte, pero sobre todo los económicos y sociales, son el resultado de los conflictos internos del nuevo sistema social, que presentan un doble frente. Por un lado, el externo, representado durante el siglo XX por las sociedades que intentaron seguir el camino de la igualdad material [Hobsbawm, 1995], por otro lado, el interno, por cuanto la presión por la igualdad material y política también se ejerció desde el interior de las sociedades que garantizaban la existencia de los derechos humanos de primera generación, por parte de los colectivos que recibían –y reciben– una menor porción de la libertad o de la riqueza social producida.

La imagen de sucesión impuesta a las “generaciones” distorsiona el origen de los reclamos que las instituyen. Existen también nuevos derechos que reflejan nuevas problemáticas (como los derechos ambientales) y que se instalan en las fisuras del sistema social, en los problemas que no han sido resueltos, como no lo han sido los derechos económicos, sociales y culturales, lo cual es origen de su crónico enfrentamiento con los derechos “originales” derivados de las revoluciones liberales. Esto de ninguna manera significa que la puja distributiva que distingue a los derechos sociales y económicos haya aparecido después del asentamiento de los derechos liberales, sino que sólo una vez que el sistema capitalista pudo alcanzar una configuración

política y jurídica determinada las luchas ideológicas pudieron tomar esta misma forma. Las “generaciones” de derechos resultan conflictivas porque son las formas jurídicas que adoptaron unas relaciones sociales que también son tensiones permanentes del sistema social. Pero mientras las relaciones sociales que motivaron la aparición de los derechos liberales han sido casi totalmente superadas, las relaciones impuestas por estos últimos permanecen allí, impidiendo la eliminación de un conflicto que oscila permanentemente entre uno y otro extremo. La política en los países desarrollados sigue este impulso, variando en la protección de los primeros y los segundos según sea la relación de las fuerzas políticas, pero siempre en el marco permitido por la democracia, que continua siendo liberal, por cuanto la máxima oscilación que permite no puede llegar al punto en que se inviertan o destruyan las necesidades materiales de reproducción ampliada del capital. Es decir, la redistribución social de la riqueza no puede ir más allá de lo que al capital le permita obtener una tasa mínima de ganancia, la cual a menudo se obtiene de manera marginal, mediante la transferencia de riquezas de unas regiones a otras, aumentando las desigualdades con respecto a aquellas mientras se mitigan las tendencias polarizadoras en las sociedades desarrolladas. La lucha por la igualdad, especialmente, pero no únicamente, en su sentido material, ha traspasado así ampliamente el ámbito jurídico y político de los estados nacionales, comprendiendo además que el estado *“es la única organización económica que tiene poder coercitivo para realizar redistribuciones”* [Stiglitz y otros, 1993: 69].

Comprendida de esta forma, la distancia entre las diversas clases de derechos no radica tanto en la dificultad de abastecer los derechos económicos y sociales sin desmedro de los civiles y políticos como en la tensión social interna y externa a los estados entre las condiciones sociales (en cuanto al régimen de regulación) que unos y otros derechos presuponen. La dificultad es material, pero no en sentido cuantitativo, sino en sentido cualitativo (del cual deriva aquel), y perdurará mientras perduren los conflictos por la apropiación desigual de la riqueza social. Por ello puede postularse que, sea cual fuere el estado de la discusión entre los diferentes derechos fundamentales, el carácter problemático de la igualdad material cruzará transversalmente todo discurso al respecto, de modo que la discusión sobre el estado concreto de la distribución de la riqueza no puede quedar fuera de la discusión sobre los derechos fundamentales y el status del Estado de Derecho, al menos no mientras no exista una hegemonía ideológica al respecto que abroge la discusión sobre este tópico.

c) Características de reconocimiento de la democracia formal en Argentina

c.1) Afirmación de la democracia formal a través de elementos nominales

Tanto el principio de soberanía popular como el de igualdad formal se encontraron garantizados en todo el proceso democrático desde el año 1983, incluyendo la crisis del año 2001. Pese a los breves períodos en los que el estado de sitio estuvo vigente, ni siquiera la caída del gobierno de De La Rúa fue acompañada por una subversión manifiesta de esos principios. También la división de poderes, el control de legalidad y el pluralismo partidario fueron elementos respetados en todo momento y los procesos electorarios no se vieron empañados por sospechas de fraude electoral. Desde el punto de vista del reconocimiento del sistema político, entonces, puede decirse que todos los conflictos de importancia encontraron respuesta dentro de los límites de la democracia formal.

Por otra parte, los elementos estructurales que históricamente motivaron la ruptura de esos límites no desaparecieron sino que, por el contrario, encontraron nuevas formas de expresión e incorporaron nuevos elementos de conflicto. Atendiendo a que el poder político no resulta de la aplicación lineal de una fuerza existente, sino del resultado de los conflictos subyacentes en la sociedad, expresados en términos económicos e ideológicos, debe colegirse que este período democrático en Argentina encontró la manera de conciliar las formas democráticas con el ejercicio del poder por parte de unos sectores y la resistencia inevitable por parte de otros. Dado, además, que el terreno en el que se puede observar el resultado de la lucha política en la democracia formal es el de la producción y aplicación de la normativa formalmente legítima y, especialmente, el contenido material de las políticas públicas, es allí en donde se cristaliza y se hace transparente el resultado de la lucha política.

En este sentido, el elemento político más característico del período en cuanto a la coordinación de las formas y los contenidos fue el régimen menemista. Si se aprecian las políticas dominantes durante esta etapa, puede observarse que, por primera vez en casi un siglo de democracia nacional, el gobierno democrático llevó a la práctica unas políticas cuyos contenidos respondían con parcialidad y contundencia a los intereses de las facciones dominantes de la economía local e internacional. Sin embargo, esto no supuso la superación inmediata de las condiciones conflictivas de la estructura productiva, y el propio desarrollo de sus contradicciones no encontró respuesta en el régimen de acumulación instalado, lo cual derivó en una crisis de las condiciones de regulación del sistema. A la salida de la década menemista, entonces, el desgaste del modelo supuso que el estado perdiera capacidad de tratar con el poder social como conflicto permanente.

Si la forma de estado de la democracia moderna resulta de una evolución de las abstracciones liberales burguesas, el desarrollo de las relaciones capitalistas de producción y el desenvolvimiento histórico de la lucha de clases, tanto en el ascenso de la burguesía frente al feudalismo como en el crecimiento de la conciencia de clases de los trabajadores, también debe considerarse la necesidad del acoplamiento de estos condicionantes históricos en una forma de organización social integradora capaz de mantener la cohesión social. Y el desarrollo de la democracia formal argentina no está desprovisto de estos condicionamientos. Partiendo del orden conservador, los planos ideológicos, políticos y económicos se conjugan en la formación de una nueva forma de estado en el contexto de un proceso re-evolutivo de las relaciones

sociales. La lucha de clases y el desarrollo estructural determinaron en el capitalismo argentino la adopción del discurso democrático como modo de legitimación, pues el parlamentarismo oligárquico original no hacía concesiones políticas a las clases trabajadoras, excluyéndolas de la toma de decisiones [Clarke, 1985].

Un siglo más tarde, el menemismo recuperó esa estrategia dentro de los límites de la democracia formal, lo cual se canalizó a través de profundas fisuras en los funcionamientos ideales de los dispositivos estatales, o provocó otras igualmente graves. La menor heterogeneidad formal en la participación política fue compensada durante el último período democrático argentino con una mayor respuesta a los intereses de las corporaciones económicas predominantes, y ello se consiguió, en buena medida, porque la amenaza de la ingobernabilidad volvió a las corporaciones políticas más permeables a sus exigencias, como lo demuestra el resultado de la administración radical en 1989 y la gestión aliancista en 2001. Pero la estabilidad en cada una de las formas supuso, en este contexto, alguna alteración de importancia en los objetivos reales de cada dispositivo. De esta forma, la soberanía popular se fue vaciando de contenido efectivo al no encontrar reflejo alguno en las corporaciones políticas y la igualdad formal de los electores se fue vaciando de fuerza ante la autonomía, ya no de los elegidos, sino de las corporaciones que ejercían el poder real a través de ellos, sin importar su origen partidario o el apoyo social con el que originalmente contaran. De esta manera, a través del mismo proceso de afirmación de los componentes de la democracia formal comienzan a verificarse los mecanismos prácticos por los que la soberanía popular y la igualdad, fuera de las funciones de legitimación y operatividad del sistema jurídico, pasan a convertirse en elementos puramente nominales, vacíos de contenido empírico.

c.2) Consecuencias del vaciamiento de los elementos de reconocimiento del sistema

Las condiciones estructurales impuestas por la reforma del estado, la apertura económica y la desindustrialización, con las consecuencias regresivas para el mercado laboral y la estructura productiva argentina, no se desarrollaron con indiferencia de las condiciones políticas y jurídicas en lo que a los elementos de reconocimiento del sistema político se refiere. Por el contrario, el régimen de la democracia formal perdió capacidad no sólo de administrar las pujas distributivas sino también de imponer las transformaciones o la continuidad de las políticas públicas regresivas dentro de un ámbito de tranquilidad social relativa. Pese a que la democracia como ideal de estado continuó manteniendo su hegemonía en el panorama nacional, las agencias estatales perdieron legitimidad de manera creciente, en una paradoja que sólo se resuelve atendiendo al contenido real de los procedimientos legales desarrollados por esas agencias en relación con el régimen de legitimación supuesto por la democracia formal. No obstante, el derrumbe del dispositivo se produjo cuando el sistema político de la democracia formal en el capitalismo argentino dejó de ser capaz de desenvolver los procedimientos tácitos que asegurasen que no se disminuiría la tasa de acumulación por debajo de las necesidades de los sectores del capital que eran capaces de producir alteraciones económicas relevantes, para conducir a una crisis política o social de magnitud suficiente como para producir un cambio de régimen político. En otras palabras, no fue tanto el exceso de crítica social al sistema lo que motivó la caída del gobierno aliancista, sino lo que la movilización constante significaba para la merma del régimen de acumulación lo que apresuró el colapso político.

Durante todo el proceso democrático, si existió una tendencia constante en los resultados de las políticas públicas además del crecimiento del endeudamiento público, esta fue la de la polarización de la distribución del ingreso, continuando la regresión inducida por la última dictadura [v. Cuadros 5, 49, 50 y 52 del AE]. Es decir que, aunque la democracia se asentó discursivamente sobre un sólido basamento de soberanía popular, en la práctica social el distanciamiento entre la igualdad formal y la material se fue volviendo mayor con cada ciclo, de lo cual no es excepción el período crítico 2001–2003, sólo que en esta etapa se agregó una marcada destrucción u ociosidad de la capacidad productiva argentina. Las variables económicas, desprovistas generalmente de mediaciones, no se despegaron en ningún momento de las tendencias políticas y con cada nuevo avance de la polarización de la riqueza se produjo una nueva aceleración de la concentración del poder en manos de las corporaciones capaces de activar respuestas en las agencias estatales. De esta manera, la funcionalidad de los elementos de la democracia formal para el modo de producción, el régimen de acumulación y el modo de legitimación se destacaron más claramente una vez que los principios de la democracia dejaban de ser obstáculos para la observación de las influencias, las operaciones y los resultados de las políticas públicas. El caso argentino es en este sentido transparente, pues ni la formalización de la democracia ni la presencia de factores de distorsión impiden apreciar el deterioro de las condiciones de vida de la población y, lo que es más importante para este análisis, la influencia de las prácticas de las agencias públicas o de las corporaciones privadas amparadas en la legalidad estatal para producir esos resultados. Y es el vaciamiento de los contenidos materiales de los elementos de reconocimiento del sistema político lo que permite apreciar mejor estos hechos, al mismo tiempo que produjo la indefensión práctica de la población sometida a una reestructuración regresiva legitimada por la democracia formal y reafirmada en el discurso del sacrificio social y la vía única del neoliberalismo.

Tanto la soberanía popular como la igualdad formal se encontraron totalmente dislocadas de los mecanismos reales de desarrollo de la política nacional y de sus efectos en el manejo de las agencias del estado. El lugar de estos elementos fue ocupado en la práctica por la actuación de otros agentes, de carácter generalmente corporativo, mucho más capaces de dirigir las funciones del estado de una forma positiva, en función de sus intereses particulares, mientras que la acción “popular” sólo podía actuar de tal forma que su acción política fuera nociva para el desarrollo del régimen de acumulación, aunque en ningún caso, dentro de la democracia formal, podía ser capaz de plantear alternativas al modelo vigente. La democracia formal terminó por convertirse, de esta manera, en la defensa y la expresión de los intereses corporativos frente a una resistencia social inconexa, pues las corporaciones políticas no actuaron en la práctica como mediadoras efectivas entre la “voluntad general” y las prácticas del estado, sino atendiendo a su propio interés corporativo como espacios de poder. Del análisis funcional de los elementos de reconocimiento y legitimación del sistema político, como del de los contenidos de la democracia formal que se revisarán en los próximos capítulos se producen las determinaciones que, una vez alejada la democracia de su carácter ideal, comienzan a alejarla también de su contenido formal.

Capítulo XII

Elementos orgánicos de la Democracia formal II: Forma de estado e institucionalización política

- a) La división de poderes y el control de legalidad en la subversión de los principios democráticos: *a.1) Estrategias políticas; a.2) Alienación de los principios democráticos.*
- b) La elección de la dirigencia política en la democracia formal condicionada: *b.1) Características y resultados de los procesos electorarios; b.2) Problemas generales de la representación [b.2.a) La cristalización de la forma de estado, b.2.b) La forma particular de la democracia representativa]; b.3) Representación y estado nacional [b.3.a) La representación en las formas políticas reconocidas internacionalmente, b.3.b) Reemplazo de la soberanía popular por el poder estatal institucionalizado]; b.4) Pérdida de Credibilidad y Mundialización: Dos problemas contemporáneos en la lógica de la representación.*
- c) Corporaciones políticas y distribución del poder político en las agencias del estado: *c.1) Participación y partidos políticos [c.1.a) La participación como derecho y como posibilidad, c.1.b) Profesionalización partidaria, c.1.c) Clases, estamentos y partidos en la limitación del acceso al poder político]; c.2) Límites y alternativas a la participación [c.2.a) Opciones corporativas y sociales, c.2.b) Espacios de acción, espacios de poder y política banal].*

a) La división de poderes y el control de legalidad en la subversión de los principios democráticos

a.1) Estrategias políticas

Considerados históricamente, la división de poderes y el control de legalidad de las acciones estatales han sido tan importantes en los períodos democráticos argentinos como en cualquier otra democracia formal [Touraine, 1994]. Desde 1983, en cualquier caso, ambos elementos han servido para la resolución de los conflictos presentes entre las diferentes corporaciones políticas. Ello implica que, pese a las singulares características de la orientación de las políticas públicas, se mantuvieron activos los canales institucionales entre el poder ejecutivo, las cámaras de representantes y las diferentes instancias del poder judicial. Sin embargo, existieron profundas diferencias en cada etapa en cuanto a la relación entre los diferentes poderes y la actitud de cada uno de ellos respecto de los demás. Ello se debió, por una parte, a los cambios derivados de los procesos electorarios y, por otra parte, a las diferentes estrategias en el ejercicio del poder político implementadas en uno u otro gobierno.

En cuanto a la primera situación, el juego brindado por la renovación parcial de las cámaras de diputados y senadores habilitó, por ejemplo, que la administración radical alfonsinista debiera ejercer en minoría legislativa la última parte de su gestión, mientras que el menemismo contó no sólo con mayorías parlamentarias, sino también con una particular cooptación del poder legislativo en materia de aceptación de la validez de los decretos de necesidad y urgencia, con los que se solventaron aspectos importantes de la gestión justicialista. En este sentido, las diferentes tendencias políticas, ideológicas y partidarias jugaron un papel político nada desdeñable en el modo en que se imponían o se frenaban proyectos de acción o recomposición. Ello conlleva que el segundo aspecto de las relaciones entre los diferentes poderes fuera determinante en muchos momentos críticos. El notable presidencialismo presente en las formas políticas argentinas ofrece diferentes alternativas según sea la estrategia de los planteles del ejecutivo nacional. Así, las posturas defensivas que se desarrollaron con Alfonsín y De La Rúa contrastan notablemente con el dinamismo transformador de la década menemista. Porque de la actitud política de cada plantel dependió que los agentes sociales capaces de influir en el desarrollo de las políticas públicas, ya fuera impulsando o resistiendo determinados aspectos de las mismas, tomaran posiciones particulares en torno a cada estamento del estado. Al mismo tiempo, partiendo casi siempre de la actitud del poder ejecutivo, las diferentes estrategias alteraron las relaciones con el poder legislativo y el judicial.

Así, en los casos en que el ejecutivo mostró una tendencia a la administración de conflictos o a la pasividad política, la relación con el parlamento y la corte suprema de justicia (en tanto tribunal de última instancia) fue convirtiéndose en un freno que impedía el avance de las medidas políticas, mientras que la activa agresividad política del menemismo conseguía prácticamente diluir las resistencias institucionales. El apoyo de las grandes corporaciones económicas resultó en este sentido determinante, verificándose así el alto grado de permeabilidad de la estructura política y normativa argentina a los intereses corporativos. Sindicatos obreros y patronales, organismos internacionales y empresas transnacionales ganaban espacios de manera diferente según fuera la actitud del ejecutivo nacional: en forma de resistencia ante la gestión si no se desarrollaban los elementos que surgían de la lucha

intersectorial que se desarrollaba en torno del propio poder ejecutivo o en forma de participación directa en el despliegue de las propias políticas públicas.

a.2) Alienación de los principios democráticos

De esta manera se aprecia como detrás del mecanismo de división de poderes, que formalmente se encontró funcional en todo momento, se desarrollaba una puja corporativa decisiva y que debilitaba las condiciones de funcionamiento de la democracia real de la misma manera que la escisión práctica entre formalidad y materialidad reducía a elementos funcionales a los principios de soberanía popular e igualdad formal. En otras palabras, la división de poderes era, en estas circunstancias, una distribución institucional atravesada por poderes extra-estatales que no se correspondían con los intereses expresados por los electores. Considerada la debilidad manifiesta de la soberanía popular y la reducción formal y jurídica de la igualdad, no debe sorprender que las agencias estatales más generales (los tres poderes básicos) cumplieran esta tarea de distribución del poder corporativo y de resolución de conflictos derivados de las resistencias e intereses fácticos de este poder. Se destaca así nuevamente, ya en el plano de la práctica política al interior de estos segmentos esenciales del estado, la importancia del parlamentarismo como agente de resolución de contiendas sectoriales, pero divorciadas por completo de las expectativas políticas de la población. Porque si bien el dispositivo no permitía el imperio hegemónico de un único sector, es igualmente cierto que la capacidad de definir los lineamientos generales de las políticas estatales quedaba reservada a unos pocos actores que, aunque no obtuvieran por esta vía una plena satisfacción de sus intenciones, lograban que el sistema en conjunto se desarrollara en el sentido de sus propios intereses, damnificándose a través de las propias agencias estatales a buena parte de los segmentos sociales que les concedían legitimidad política a través de los discursos de la democracia formal.

Sin que se alteraran entonces los principios de funcionamiento democrático de las instituciones estatales, el período debió, paulatinamente, enfrentarse a los nuevos problemas sociales, resultantes de las nuevas “soluciones”: Así, la estabilidad macroeconómica, la modernización laboral y persecución de la competitividad internacional promedio generaron grandes aumentos en factores como la exclusión social –desempleo y marginalidad–, la inseguridad y la violencia policial, la degradación de las condiciones de vida, la corrupción o ineficiencia de los servicios públicos (seguridad, justicia, salud, educación y protección social) y fenómenos alarmantes de estrés individual y estructural. La contrapartida política, interna, resultó en que el estado de derecho se presentó como el imperio de la lucha corporativa, en donde la lucha de facciones privilegiadas ocupó el sitio que en el discurso democrático ocupaban el pluralismo y la deliberación política. Comprendidas en este contexto, la división de poderes y el control de legalidad perdieron fuerza efectiva como límites al poder fuera de la apreciación formalista, pues en la práctica se transformaron en dispositivos de gestión de los intereses de las corporaciones enfrentadas dentro de los mecanismos institucionales.

Si se compara entonces el funcionamiento efectivo de ambos elementos respecto de sus características formales o ideales, se comprende que ambos producen funcionalmente resultados completamente ajenos a su carácter limitador del poder. Pues en vez de evitar que éste disponga de oportunidades para lesionar derechos se convierten en mecanismos de gestión de intereses fácticos que terminan por avasallar las posiciones de aquellos sectores incapaces de

ejercer una fuerza semejante sobre las agencias estatales, mientras que el sistema en su conjunto se explicita como régimen de dominación y control de las poblaciones.

Esta situación no debe confundir respecto a dos cuestiones fundamentales en lo que al ámbito de organización jurídica e institucional se refiere: en primer lugar, a pesar de la instalación centralizada de la puja corporativa en el estado, esto no implicaba la desaparición de la competencia en otros ámbitos. La competencia entre diferentes sectores capitalistas y entre clases continuaba operando en los circuitos sociales y económicos de ejercicio del poder. En segundo lugar, ligado estrechamente al mantenimiento de esta competencia, el régimen de acumulación implicado en esa puja seguía necesitando para su funcionamiento del marco institucional brindado por las instituciones legitimadas constitucionalmente, tanto para garantizar la previsibilidad de sus acciones como para resolver las pujas sin causar el desmoronamiento del régimen. Si en ocasiones la puja debió resolverse en el mercado financiero o en la lucha social, eso ocurrió más bien a pesar de los intereses inmediatos de las grandes corporaciones que por su acción efectiva. El efecto de disciplinamiento que para los agentes del estado tuvieron los momentos de crisis institucional no es el mero resultado de la imposición de un conjunto de intereses corporativos, sino la consecuencia de la ineficacia funcional de los dispositivos de regulación. Porque así como en las sociedades del capitalismo central *“el mercado no es tan hostil a la democracia como se quiere hacer ver ya que el hundimiento de los salarios conduce a la parálisis del poder económico”* [Todd, 1999: 16], en una sociedad periférica y dependiente los agentes económicos de peso necesitan al estado y a sus formas legitimadas democráticamente para mantener las condiciones de acumulación. Aunque en este caso pueda tratarse de un régimen forzado que se sustentase en la expoliación continua, la destrucción del salario y el incremento de la marginalidad, la acción de control y gestión estatal, y las características funcionales de los elementos de la democracia formal deben encontrarse operativas a riesgo de que el sistema en su conjunto se vuelva incapaz de responder a las exigencias estructurales, como quedó expresado en la crisis del régimen en diciembre de 2001. Por ello, aunque tampoco el control de legalidad ni la división de poderes actuaban según los principios ideales de la democracia constitucional, seguían cumpliendo una tarea importante en el control de los mecanismos de la puja corporativa, tanto en la esfera política como en la económica. Porque la gestión de las agencias del estado, si bien no *“domesticaban”* la puja al punto de evitar sus efectos estructurales más dañinos, si evitaban que las condiciones de la lucha deteriorasen las condiciones de funcionamiento del sistema. Así, si las consecuencias sociales no podían evitarse, sí se conseguía cierta extensión temporal e institucional de las posibilidades de acumulación y gestión de los conflictos.

Con todo, puede verificarse un condicionamiento importante en este modo de regulación: el sistema político y jurídico, en vez de regular la esfera económica (lo cual realmente limitaría su poder) se vio constantemente reorientado por ella, reduciendo la potencial capacidad política del estado a la operación de las condiciones existentes. La renuncia constante al manejo de la política económica en la forma de un auto-desprendimiento de las capacidades públicas de administración de la esfera monetaria es el ejemplo más claro de la independencia creciente de los mercados, es decir, de la puja puramente económica por sobre la posibilidad de administrar políticamente la generación de recursos y la distribución de la riqueza social.

La completa sumisión de la corte suprema de la mayoría automática del menemismo, sumado a la distribución de las bancas parlamentarias, donde el justicialismo conservó la mayoría pese a las divisiones internas, durante toda la década, conllevó tal deterioro de la división de poderes

que su recuperación posterior, una vez desatada la crisis, tuvo poca significación relativa, pues muchos de los factores principales habían ya escapado de las posibilidades estatales de regulación. Por otra parte, la resistencia legal y política de que son capaces es incontrastablemente mayor entre las corporaciones económicas más importantes, aun sin considerar sus enormes capacidades para presionar políticamente al gobierno de turno. El crecimiento del componente corporativo al interior del sistema político conllevó también una tendencia creciente del estado para resolver a través de la producción y la aplicación normativa a favor de los intereses dominantes, garantizándose además para ellos la cobertura de la legalidad.

Esto supone que debe prestarse atención a los mecanismos que presuntamente asegurarían la homogeneidad democrática en la distribución del poder político, vale decir, los mecanismos eleccionarios y el ejercicio de la representación política de los electores en el contexto de una democracia representativa [Sartori, 1988]. Porque con ellos, la elección de líderes propuestos por corporaciones políticas subyugadas y el ejercicio de la representación, termina de completarse el deterioro de las condiciones realmente democráticas y se produce la nominalización de la democracia de manera definitiva, con el paso de la homogeneidad del poder formal a la polarización del poder real.

b) La elección de la dirigencia política en la democracia formal condicionada

b.1) Características y resultados de los procesos electorarios

En la historia política de la democracia argentina del siglo XX las opciones de acceso al poder político por la vía de las urnas quedaron reservadas a unas pocas fuerzas políticas. Por otra parte, sólo pueden contabilizarse dos auténticos partidos de masas, la UCR y el Justicialismo, que a la vez soportaron largos períodos de proscripción política, el primero desde la revolución conservadora de 1928 hasta mediados de la década del '40 y el segundo desde la revolución autodenominada "libertadora" de 1955, de corte igualmente conservador, hasta principios de la década del '70 y cuyo gobierno más importante de la etapa fue truncado primero por la muerte de Perón, en 1974, tomando un giro brusco a la derecha política, y luego por el golpe militar de marzo de 1976. de esta manera, el proceso democrático que se abre en 1983 es el primero en el que ambos partidos mayoritarios se enfrentaron en condiciones de cierta normalidad, agotadas tanto las proscripciones impuestas por la derecha antidemocrática, encarnada en las FFAA, como los personalismos pasados de Perón e Irigoyen. También se trató de unas elecciones en las que, pese al triunfo algo sorpresivo del radicalismo, predominó la limpieza en el sufragio de los votos y, desde esta perspectiva, se proclamó vencedor un candidato cuyo mayor soporte político era precisamente el respeto a las formas y valores de la democracia. Tanto el ejercicio del poder para el radicalismo, en donde se transparentó toda su debilidad política e ideológica, como la experiencia en la oposición en el justicialismo, que nunca había perdido unas elecciones libres⁹⁶, resultaron experiencias traumáticas que modificaron sus orientaciones internas y comenzaron a cristalizar una nueva organización de las corporaciones partidarias para el país, lo que devino en una fuerte crisis del bipartidismo argentino, tanto por el derrumbe radical como por la polarización de las posiciones políticas en el justicialismo. Esta crisis política, ambientada en la crisis general que atravesó el país, explica el desconcierto de la población ante la pérdida de referentes, tanto personales como institucionales. Pero también contribuyó a apreciar la solidez institucional, de naturaleza no democrática, brindada por el constitucionalismo cuando otros elementos políticos e institucionales no intercedían para imponer un cambio de mayores alcances. El equilibrio político se consiguió relativamente pronto y, pese al enorme trauma social existente, sin ningún costo real para las corporaciones políticas y sus operadores [Holmes, 1999a].

Una de las características más notables de los partidos de masas argentinos había sido su profunda compenetración con los espacios locales, especialmente en el ámbito de las provincias, donde los gobiernos clientelistas en muchas de ellas aseguraron el predominio de grandes familias en algunas regiones del país. Familias como los Menem, los Saá, los Yoma o los Saadi en al vertiente andina del país se agruparon en torno al justicialismo en un movimiento que no respondía a la matriz populista-industrialista del peronismo, sino más bien a una recomposición del poder tradicional que aprovechó el peso del movimiento para mantener su dominación política. Este ejemplo sirve para mostrar cómo incluso los partidos de masas se encontraran atravesados por intereses locales y sectoriales alejados por completo de sus bases políticas y electorales, lo cual encontró su reflejo en las cúpulas directivas del partido durante las dos décadas analizadas. Lógicamente, el enorme peso electoral de la provincia de Bs. As. incentivó el predominio de las corrientes radicadas en la misma (encabezadas por Cafiero,

⁹⁶ Incluso con la proscripción, el peso electoral del justicialismo se había hecho notar en la década de 1960, quitando base social y legitimidad a los gobiernos de raíz radical permitidos por las FFAA.

Duhalde o Iglesias, entre las más significativas y poderosas) y las alianzas entre cada una de ellas y las familias y corrientes de otras provincias explican el mosaico del justicialismo a escala nacional, al mismo tiempo que contribuyen para entender el giro pragmático de la dirigencia del movimiento que se verificó con el ascenso al poder de Menem-Duhalde y Menem-Ruckauf, en 1989 y 1995 respectivamente. También en estos casos el justicialismo triunfó en elecciones limpias, aunque la crisis del radicalismo forzó la aparición de alternativas que podrían calificarse como neo-justicialistas, signadas también por el oportunismo y la falta de alternativas, como el Frente Grande, el FrePaSo y otras experiencias menores que cristalizarían sólo con la declinación del menemismo y en el seno de la Alianza, en donde se reveló la importancia del peso de los aparatos partidarios. Porque pese a la crisis derivada de la caída de la administración radical en 1989 ello no significó que en el ámbito nacional no continuara siendo la segunda fuerza mayoritaria, aunque la crisis interna disparó los localismos de la UCR. De esta forma, pese a la declinación relativa de esta fuerza política, no desapareció ni su poder como aparato partidario ni su presencia en el congreso, donde conservó la primera minoría en ambas cámaras. De hecho, el recambio de dirigentes fue más aparente que real en ésta agrupación luego de la caída de De La Rúa, pues la democracia continuada había contribuido a afianzar en el plantel superior del partido a un conjunto de tecnócratas (Terragno, Moreau, Storani, etc.) más hábiles en la operatoria política que en la construcción de una ideología partidaria definida.

A diferencia entonces de etapas anteriores del ejercicio electoral argentino, desde la perspectiva de las corporaciones económicas predominantes, los cambios en la estructura sociopolítica determinaron una mutación en la manera en que el poder corporativo económico se expresó en el estado. Ahora parecía preferible trabajar con o contra el estado (según convinieran o no las políticas de éste) que buscar la fractura del orden constitucional, precisamente porque el estado en su conjunto era ahora más débil y permeable a los intereses dominantes, que eran diferentes pero no menos poderosos en conjunto que la gran burguesía agraria tradicional. Trabajar con el estado o contra él, según fuera la orientación que quisiera dárseles a las políticas públicas, suponía un complejo discursivo y práctico de relaciones que terminó por compatibilizarse con las estructuras de la democracia formal argentina.

Por ello también el período analizado muestra esa fidelidad a las formas democráticas, en aparente contradicción con la debilidad de los contenidos materiales de esas formas. La mayor extensión de derechos y garantías era ahora tolerable porque, en la práctica, la población se hallaba más indefensa ante un estado cooptado y su voluntad soberana podía ser reemplazada con más facilidad, por ejemplo, que en los momentos en que el populismo contaba con mayor apoyo social. Ante esta debilidad, tampoco era necesario sacrificar su carácter democrático formal ni sus dispositivos característicos de resolución de conflictos, para establecer pautas de acumulación más favorables. La sólida relación entre el menemismo y muchos de los más poderosos sindicatos extendió la estrategia a campos extra-estatales, motivando que no sólo se multiplicara la indefensión política, sino también, y muy concisamente, la material. El sindicalismo “oficial” se mostró tan condescendiente con el poder político menemista y el programa modernizador neoliberal del mercado laboral y del estado como se había mostrado hostil a cualquier desarrollo legal del gobierno radical anterior, motivando su propia fragmentación y la declinación de su capacidad de acción política. No le fue mejor a las uniones industriales que rechazaron los planes de estabilización radicales para aceptar sin resistencia la reestructuración posterior, mucho más lesiva para sus integrantes (considerando el promedio de actividades dedicadas a producir bienes y servicios para el consumo interno).

La recuperación del radicalismo con el triunfo dentro de la Alianza pactada con los movimientos emergentes opuestos al menemismo duró exactamente lo que tardó la Alianza en el poder en descomponerse. Una vez acabada la experiencia en la práctica, el radicalismo volvió a caer en una crisis de referentes, estrategias y programa, de la cual no pudo salir durante la gestión de Duhalde. Ello explica suficientemente que la crisis haya derivado en una puja entre diferentes referentes justicialistas, triunfando por escaso margen y ante la amenaza de una reedición ultraderechista del menemismo una versión algo más comprometida con la reconstrucción del capitalismo nacional, el discurso de los derechos humanos y de la justicia social, es decir, un modelo completamente compatible con la democracia formal y no del todo incompatible con la reestructuración económica desde el punto de vista de los agentes predominantes, pues la alternativa de una acumulación menos rentable (o del cobro lento de deudas públicas) es siempre preferible a un brusco corte de la acumulación y del pago de capitales e intereses de la deuda. En cualquier caso, el justicialismo de comienzos del siglo XXI guardaba ya muy poco del potencial revolucionario sostenido en su contexto original.

De este modo, el fraude electoral, la proscripción política y el dispositivo de última instancia del golpe de estado, todos ellos utilizados y fomentados por los intereses económicos predominantes en etapas anteriores de la democracia formal argentina, fueron reemplazados en este período por la extorsión o la cooptación de los gobiernos nacionales, reorientando la actuación política de los planteles de los tres poderes públicos de la proclama electoral al pragmatismo gubernativo o la condena política. Este condicionamiento, sin embargo, tampoco supone una ruptura con los elementos de la democracia formal, y no inhabilita la legitimidad de sus resultados en lo que a la producción y aplicación normativa se refiere. La causa de que un cambio tan fenomenal en la orientación de estos elementos no suponga una alteración manifiesta de la democracia formal sólo puede comprenderse analizando el principal mecanismo resultante del modelo de democracia indirecta implícito en los procesos electorarios, es decir, del principio y la práctica de la representación política, y sus relaciones específicas con las corporaciones políticas que proveen a los planteles variables del estado⁹⁷.

En cualquier disposición política de las democracias formales que tienda a la polarización del voto o que presente una tendencia a la uniformidad partidaria en la distribución de los cargos públicos (elementos igualmente presentes en el caso argentino) las alternativas para acceder a los mismos por la vía política es, en primer lugar, participando activamente en alguno de los partidos mayoritarios o con posibilidades electorales en una coalición política o, en segundo lugar, ser elegido por un funcionario (de origen partidario) con potestades para nombrar cargos públicos. En cualquier caso, las reglas para la elección de representantes quedan ligadas, en la práctica, a las condiciones internas presentes en las organizaciones con posibilidades reales que, por una parte, ajustan su discurso a las circunstancias históricas y, lo que es más importante en este caso, una vez elegidos ajustan su ejercicio a las condiciones prácticas de gobierno, co-gobierno u oposición. Ello provoca las contradicciones patentes presentadas entre la presunción de la representación establecida en la propaganda política y el ejercicio del poder dentro de las condiciones de posibilidad de la democracia real. Se trata de un problema central de la democracia formal, que debe ser considerado con atención.

⁹⁷ En contraposición con el funcionariado que no depende del resultado de las elecciones, y que conforma, por lo tanto, los planteles estables del estado. También puede establecerse la división entre la parte política y la burocrática, en permanente colaboración, pero también en permanente tensión.

b.2) Problemas generales de la representación

b.2.a) La cristalización de la forma de estado

El carácter intangible de la representación como principio de organización de los planteles variables del estado, y su ubicación estratégica en los discursos políticos y jurídicos, implican dificultades analíticas considerables, de modo que el acercamiento a su análisis puede realizarse desde muchas diferentes perspectivas. La que aquí se desarrolla no pretende agotar el tema en una redefinición ontológica del concepto, sino brindar elementos que permitan sumar determinaciones a un hecho social de variables usos y características que alcanza en el mundo político contemporáneo y, por lo tanto, en el jurídico, una particular relevancia, convirtiéndola en una de las condiciones más importantes, y al mismo tiempo más endebles, de la democracia formal. Se intenta indagar en un uso sólidamente instalado en las sociedades modernas pero cuya utilidad se extiende en la historia humana. Es precisamente su carácter básico lo que ocasiona que cualquier acercamiento cognitivo resulte necesariamente crítico para cualquier perspectiva que haya incorporado y naturalizado el fenómeno concreto o que lo asuma simplemente como una necesidad técnica de sociedades demasiado amplias y complejas para administrarse por mecanismos directos o de auto-gobierno. Porque lo que interesa aquí es precisamente lo que la práctica de la representación política supone para la realización de otros principios fundamentales, como la soberanía popular, la igualdad política y, principalmente, de la homogeneidad en la distribución del poder que sustenta los contenidos normativos e incluso nominativos de la democracia moderna. Por ello, estudiar el uso social y político de la representación no implica confrontar estos modelos con los basados en la democracia directa (de naturaleza más especulativa o filosófica que histórica, cuyo enfoque se ha preferido aquí por su referencia empírica), ni asociarlos con modelos de gestión social totalitarios pero presuntamente representativos, borrando diferencias de importancia fundamental con los fenómenos analizados. Tal posición es ajena a los supuestos teóricos y epistemológicos que aquí se utilizan, porque la posibilidad de disociar la forma política y jurídica de un estado de sus estructuras sociales y económicas no está presente en la opción teórica utilizada.

Si existe algún punto en común entre los estados considerados legítimos en el mundo desde la segunda mitad del siglo XX es que se trata de estados formalmente democráticos. Esto quiere decir que, en términos objetivos, sólo los estados considerados dentro de esta condición han gozado de legitimidad real para la ideología política que resultó vencedora tanto de las formas tradicionales de gestión de las sociedades, cuya eliminación definitiva comenzó con la primera guerra mundial, como de las alternativas socialistas revolucionarias que se le plantearon como adversarios, proceso terminado fácticamente a fines del siglo XX, con la extinción de la Unión Soviética. Explorando el conjunto de los estados incluidos en esta categoría, puede observarse que se trata de una formación más bien heterogénea, en dónde los factores comunes, si bien son muy relevantes, en especial en lo que se refiere a su articulación con diferentes regímenes capitalistas de acumulación, son los menos en medio de importantes diferencias. Pese al rígido formalismo, sobre todo de carácter institucional, áreas fundamentales de gestión del estado presentan múltiples posibilidades que oscilan entre extremos bien diferentes. Autonomía política frente a otros estados o económica frente a los cambios en el mercado mundial, acción sobre el modo de distribución de la riqueza, capacidad intervencionista del estado, extensión de la presencia pública en la posesión de empresas, industrias y producciones estratégicas, son algunos ejemplos relevantes de las variables que pueden cambiar profundamente de un estado

democrático a otro, incluso comparando etapas históricas diferentes en una misma sociedad sin rupturas institucionales explícitas. Como corolario de esta observación puede colegirse la extraordinaria flexibilidad de las instituciones democráticas para adaptarse a situaciones sociales muy diferentes, característica funcional que explica su notable éxito en relación con otras formas de organización política, completamente independiente de cualquier defensa de tipo moral. La mayor parte de las diferencias que pueden darse entre diversos considerados países igualmente democráticos están relacionados con el estado, lo cual no es sorprendente, pues la matriz histórica del estado democrático moderno es el estado centralizado surgido de la baja edad media europea, que el colonialismo y el imperialismo de los siglos XVI al XX se encargaron de extender a todo el mundo [Ogg, 1974; Thomas, 1998]. De este modo, el estado democrático moderno es producto directo de la hegemonía europea –ideológica, política y económica– que sólo en el siglo XX comenzara su relativa declinación frente a otras potencias. Con el lento proceso de descolonización surgieron una multitud de estados que con mayor o menor suerte tendieron a adoptar el modelo de sus colonizadores [Amín, 1976 y 1989].

Suele considerarse al modelo de estado centralizado como una superación de la poliarquía medieval; no obstante, ese era el modelo europeo de la baja edad media, y no el modelo mundial actualmente vigente, de modo que esta forma de administración basada en el estado centralizado no sólo reemplazó a un sistema de poder político difuso, sino también a otros de muy distinto tipo: tribales, imperiales, federativos, etc. Resultado de un proceso posterior, signado por la revolución industrial y la presión de las luchas de clase, el carácter legítimo exclusivo de los sistemas democráticos no termina de cristalizarse hasta bien entrado el siglo XX y se vuelve hegemónico sólo a fines del siglo. La reestructuración social comprendida en el desarrollo de la economía capitalista apoyada en la producción de manufacturas industriales, en donde se reconfiguraron las clases sociales y se alteró el carácter de los conflictos y el tipo de enfrentamientos [Olin Wright, 1994], hizo imposible el mantenimiento de las estructuras políticas aristocráticas y se tendió a una gradual universalización de la participación política, garantizada teóricamente de diferentes formas. Por ende, en relación con el desarrollo de los derechos humanos en el ámbito internacional y en especial con la elaboración del principal catálogo de dichos derechos, producido en el ámbito de la posguerra de la segunda guerra mundial, estos estados poseen una parte muy importante, pero no la única a la hora de decidir qué derechos serían incluidos, pues conglomerados estatales como la URSS y China comunista participaron de este proceso, como se refleja hasta el presente en la conformación del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, principal agente político, junto con la Asamblea General de las Naciones Unidas –al menos en lo formal–, del cumplimiento de los contenidos establecidos en las declaraciones internacionales sobre la problemática de los derechos humanos. Resulta históricamente inexacto, por lo tanto, sostener que los derechos humanos hoy existentes son el resultado de los usos exclusivos de la democracia. Desde esta perspectiva, no existiría una conexión absoluta y necesaria entre el estado democrático y el establecimiento de ciertos principios tendientes a establecer la protección básica de los seres humanos frente al estado o a particulares; es decir, existirían elementos comunes o, al menos, comunicables, con otras formas posibles de gestión de las sociedades. La igualación virtual entre un estado democrático y uno donde se guarde respeto por estas normas ha sido establecida discursivamente después de su triunfo político efectivo. En el contexto del debate entre socialismo de estado y democracias capitalistas, y en aspectos concernientes a las prácticas de las agencias del estado, los estados democráticos clasificados como intervencionistas y cuyas políticas económicas tuvieron un marcado carácter redistribucionista, se han acercado en algunos aspectos al modelo de gestión de los estados socialistas que a sus semejantes

democráticos más conservadores, que han hecho en ocasiones uso de la fuerza pública para coartar las expresiones democráticas. Por otra parte, ni siquiera en las democracias menos sospechadas de socialismo la ideología socialista en sus diversas vertientes ha dejado de tener gran influencia, en especial en el ámbito de los conflictos económicos internos, planteados entre los partidos o las corporaciones que representan a las clases contendientes. De este modo, puede observarse que la democracia moderna no es el resultado de un proceso puro de evolución de los sistemas políticos, signados por el aumento de su racionalidad interna, sino más bien la consecuencia de un proceso conflictivo y ambivalente a menudo obliterado y conducido por caminos que no estaban previstos en ninguna teoría preestablecida. Ninguno de los principios considerados fundamentales para la adscripción al término de democracia es demasiado añejo en ningún lugar del mundo, al menos presentados en conjunto, siendo su principal sello de calidad, el voto universal como emblema de la participación popular, prácticamente una novedad en términos políticos. No obstante, algunas características esenciales desde la perspectiva del funcionamiento de los regímenes de acumulación si se han plasmado y cristalizado de manera efectiva en las democracias modernas. Son condiciones de funcionamiento que se consideran insustituibles y que hacen posible la identificación de un tipo particular e históricamente acotado de la democracia, fundamentalmente diferente a otros modos de entender la democracia [Mustí, 2000].

b.2.b) La forma particular de la democracia representativa

b.2.b.1) La división de poderes como actividad funcional

La más reconocida de las características de organización institucional que definen a la democracia moderna es la noción de la división e independencia de los poderes públicos. La actual consolidación de este mecanismo no debe ocultar el carácter complejo de su génesis histórica ni tampoco su notable y evidente antigüedad. La lógica funcional, la razón de la existencia social de la división de poderes en la caracterización moderna de la separación de funciones, es un sistema de administración bastante más antiguo que la democracia, resultado del desarrollo de un sistema apto para la administración de grandes sociedades en donde existiera algún tipo de código normativo de carácter general, sea cual fuere el origen de esa normativa: popular, consuetudinaria, eclesiástica, potestativa de un rey, asamblea de notables o líderes militares (o, más probablemente, una combinación entre estos elementos). Este sistema de división respondió, antes que a principios morales, a necesidades técnicas de administración, gestión y control.

Dada la multiplicidad y complejidad de las funciones estatales en una sociedad con articulaciones socioeconómicas complejas, debían existir especialistas y colectivos de especialistas dedicados a cumplir cada una de esas tareas de la manera más armónica y provechosa posible para el estado (y las clases o estamentos que componían sus planteles), lo cual implicaba la creación y mantenimiento de formas procedimentales tácitas o explícitas, con una categorización de los funcionarios y la consecuente existencia de instituciones especializadas e intercomunicadas para el mantenimiento del conjunto del sistema administrativo. De hecho, el funcionariado burocrático es tan importante en la configuración de los estados democráticos modernos como los planteles políticos, elegidos por elección directa, indirecta o potestativa.

La funcionalidad que adopta la división de poderes en los sistemas democráticos modernos como la mejor manera de evitar la concentración del poder no ha sido dada por un cambio intrínseco de las tareas de administración, legislación, aplicación y ejecución de las normas, sino a una configuración particular de los ejecutores de dichas tareas, que los vuelve jurídicamente interdependientes para cualquier caso y tarea como ya lo eran de facto y se resuelve en una institucionalización de derecho, que intenta regular la independencia relativa de estos poderes con el objeto de evitar los desequilibrios que produciría el predominio de alguno de ellos. Íntimamente relacionada con el desmembramiento del estado absoluto, la división de poderes no es, sin embargo, una mera distinción de funciones, pues deviene en el control recíproco de las instituciones. Su institucionalización es el resultado de un lento aprendizaje histórico, en donde la salvaguarda de los derechos individuales terminará por jugar un importante papel, ligado invariablemente al desarrollo de las relaciones burguesas hacia su papel predominante. El constitucionalismo es seguramente la expresión institucional más acabada de esta tendencia [Fioravanti, 1996].

Si esta configuración se encuentra actualmente legitimada es por su carácter democrático, aunque ni su génesis histórica lo es ni su modo de funcionamiento pretende serlo sino en la fase sustancial representada por el poder legislativo –y en él en forma necesariamente indirecta–, pues tanto el poder ejecutivo como el judicial se rigen por reglas internas de poder vertical estricto, si bien ligadas a procedimientos que intentan mitigar las arbitrariedades que ésta disposición pudiera permitir. El permiso especial para dicha funcionalidad nada democrática de los poderes públicos, en donde ningún ciudadano particular tiene voz para que se acepte un conjunto de normas básicas diseñado a su vez por especialistas (calificados como tales por sistemas sociales de integración no democráticos, como las universidades), se apoya a su vez en el carácter técnico de dichas funciones, que requieren para su ejecución eficaz de una larga preparación de sus técnicos y un conjunto de conocimientos específicos no compartidos por el pueblo que se somete al arbitrio de estos poderes.

Más que la división de poderes o el control de legalidad, la representación política en la democracia parece ser en principio una necesidad de carácter técnico, propia de una sociedad compleja que reconoce la imposibilidad de autogestionarse conjuntamente, de manera que se requiere de un grupo más reducido de individuos, en principio iguales a ellos en poderes y derechos, que los representen a la hora de tomar decisiones de carácter público [Habermas, 2000]. Formalmente, del ejercicio de los representantes –jefes de estado, legisladores constituyentes u ordinarios–, depende la Soberanía de la Ley, en tanto que no puede existir en un sistema democrático otra fuente suprema de autoridad, al menos en términos teóricos, pues la ley positiva es la verdadera representante de la voluntad democrática, generada por los auténticos y legítimos representantes de la ciudadanía. Así como los legisladores son los representantes de las voluntades políticas, la ley que producen es la forma más acabada de representar lo que los ciudadanos desean para su estado nación; en cada caso lo que la mayoría desea en un momento determinado.

La división de poderes, la representación de la ciudadanía en su totalidad (lo cual comprende su igualdad política formal) por un grupo electo y la soberanía de la ley, son los tres elementos que enmarcan la posibilidad de que un estado se incorpore a la máxima categoría en materia de estados nacionales contemporáneos, sin olvidar que los estados nacionales no deben ser sólo democráticos, sino también, precisamente, estados, en el sentido de que se desarrollan en el marco territorial aceptado y permitido por las relaciones de fuerza internacionales [Habermas,

1999]. Dicho estado debe ser soberano, y por lo tanto debe contar con todos estos elementos como propios y autónomos, aunque sean copias fieles de las instituciones de países vecinos o dominantes. De esta forma ningún estado puede ser considerado soberano si las decisiones sobre los asuntos públicos son heterónomas, tomadas o impuestas por otros organismos.

En estas tres características definitorias el principio general de representación ocupa un papel fundamental, pues el conjunto del sistema administrativo tiende a realizar lo que el conjunto de la población no puede hacer que es, precisamente, administrar el sistema como conjunto, no como sumatoria de la administración de las vidas individuales. Porque las tareas del estado como conjunto, aparentemente, se rigen por el principio de representación en forma general: se representa para la administración, para la legislación y para el mantenimiento del orden por medio de la imposición de un orden jurídico que, se supone, representa la voluntad de las mayorías en el juego democrático. La representación política tiene un peso decisivo en la creación del marco básico de organización de los poderes públicos, ya que la inflexibilidad relativa de las constituciones, como leyes supremas del ordenamiento jurídico, contrapesa la tendencia a la reforma permanente de las instituciones públicas que pueda presentarse a través del ejercicio continuado de la democracia. Dicha resistencia al cambio, en el contexto de una democracia formal, no puede realizarse si no es acotando las oportunidades de una mayoría simple de decidir sobre aspectos fundamentales del ordenamiento jurídico.

b.2.b.2) Carácter general de la representación política

b.2.b.2.a) Representación y lenguaje simbólico

La representación no sólo ocupa un lugar central en la discursividad de las democracias modernas [Brown y Yule, 1993]. Se trata en realidad de un principio ligado a un dispositivo discursivo propio del pensamiento simbólico, consustancial al lenguaje mismo [Eliade, 1999a]. Cuando un operador político, jurídico o religioso, argumenta sobre su legitimidad en tanto que operador, no lo hace en su propio nombre, lo que lo reduciría al uso de la fuerza o la mera opinión, reducción que implica la pérdida de legitimidad de un discurso que se basa en su estructuración racional, que establecen a su vez elementos ligados a las pretensiones de validez del propio discurso [Habermas 1987 y 2000]. El operador argumenta en estos casos que lo hace en representación de un principio o de un concepto superior. Dicho concepto o principio ha sido dotado de un sentido específico que lo acredita para ser representado o que necesita de la representación para manifestarse plenamente. El representante se encuentra justificado por la existencia del representado y su actuación se legitima por la necesidad de la representación, dado que sin ella el representado no tendría modo de ser en el mundo y sin este ser el mundo no marcharía debidamente, es decir, en el sentido de lo correcto implícito en todo discurso de estas características. El funcionamiento de la representación depende entonces del carácter institucionalizado de los discursos, de su ligazón simbólica con una estructura de dispositivos y procedimientos considerados válidos, más que de la convicción de quien ejerce como representante. En este sentido, resulta decisivo para interpretar el tipo particular de instituciones a las que se pretende legitimar verificar qué instancia es la que se encuentra representada por cada operador político y por cada agencia del aparato del estado.

En el caso de la representación política en las democracias contemporáneas lo que se representa es al pueblo, el *Demos* abstracto, definido en el colectivo compuesto por los integrantes de un

estado nacional poseedores de la capacidad política acreditada por su condición de ciudadanos [Touraine, 1994]. Cada vez que se acude al principio de representación se formula la identidad entre la acción del representante y la voluntad –en la forma compleja y compuesta de razón y deseo– del representado. Debe creerse que el representante no tergiversa en su acción esta voluntad superior, que sin embargo no se le comunica sino genéricamente, pues de otro modo se desmorona la necesaria identificación entre uno y otro y su uso social se desvanece o se desacredita, disminuyendo su poder y alcance para crear consenso y preservándose en muchos casos sólo por el uso de la coacción [Gargarella, 1997]. Los estados modernos, que se caracterizan por el monopolio de la fuerza legítima y poseen en general el predominio de la violencia potencial, pueden resistir una considerable cantidad de desprestigio como representantes, dado que pueden contener, incluso *manu militari*, el acoso de otras formas posibles de gestión de lo social sin por ello faltar a los principios normativos que enmarcan su actividad. No obstante, los límites que se imponen al ejercicio de las potestades están vinculados, al menos en el plano simbólico que es sustancial para la legitimación de la forma de estado, al origen de la voluntad soberana. Y la representación política de seres humanos debe, a diferencia de otras formas de representación, sostenerse en una virtual identificación entre el observador y el representado.

b.2.b.2.b) La identificación del representado con el observador.

La puesta en acción de la representación se vuelve en este contexto sumamente complicada pues los observadores contemplan un escenario social en el que ellos mismos son los representados. En este sentido, no existe un operador político moderno que no pretenda estar interpretando de alguna manera al público que lo observa y su éxito depende de la capacidad de convencer al auditorio –a cada observador particular en el auditorio– de la identidad entre sus emociones o ideas (su voluntad) con las de él mismo, de modo que el auditorio, mediante el consentimiento de cada observador, acceda a que dicho operador sea su representante legítimo. La identificación positiva es, además de una necesidad discursiva de legitimación, una necesidad formal de actuación pública. Pero esta identificación sólo se enfatiza cuando se espera recibir la respuesta a la candidatura de representación, no necesariamente en la práctica efectiva del representante. Porque una vez realizada la elección, entre un abanico restringido por razones diversas, el representado no tiene prácticamente ninguna capacidad de corregir las acciones de su representante que no considere idénticas a las que él haría en su lugar. El acto de “Convencer”, en términos de propaganda política, no consiste en cambiar las ideas del auditorio para homogeneizarlas, sino en adaptar la imagen del representante para que un conjunto social heterogéneo se identifique con él. Se trata de un uso de la retórica completamente diferente al clásico. En aquel la correcta organización y expresión del buen razonamiento era lo central. En la forma moderna se trata de incrementar la capacidad en los aspirantes de modificar los discursos de acuerdo con el público al que se dirige el mensaje. Aunque el ejercicio contiene el mismo recurso retórico a la identificación positiva, en las nuevas condiciones esta es, sin embargo, imposible en la práctica, debido a la heterogeneidad presente entre los electores.

La única manera de solventar racionalmente los problemas impuestos por las particularidades y diferencias es el recurso al “bien común”, el “bienestar social” o la “voluntad general”, es decir, a la abstracción de las diferencias que radica también en el carácter legitimador de la igualdad formal. Esta abstracción política es necesaria por razones lógicas, no sólo de conveniencia política, dado que el representado es idéntico al observador y el representante debe ser

formalmente idéntico al representado. Observador, representante y representado se encuentran entremezclados en una única realidad, que a su vez se presenta como la única posible si se quiere alcanzar el objetivo del bien común. Así, el carácter de la representación democrática que se pretende tiende a reducir las opciones de los representados. De esta manera es posible que en sociedades compuestas por muchos millones de personas, donde es formalmente ilimitado el número de facciones políticas legítimas viables, las opciones reales se reduzcan a unos pocos partidos y la práctica de gobierno a menos todavía. La naturaleza política del problema radica en que la línea de acción política del representante ya elegido sólo puede atender a unos principios generales muy limitados en su número y concentrados en cuanto a su orientación política e ideológica, lo cual contradice el origen heterogéneo de su base electoral por una parte y, por otra parte, no siempre es compatible con las necesidades prácticas del representante en tanto que es miembro de determinadas corporaciones y se encuentra así sometido a lealtades ideológicas, políticas y económicas que difieren por completo, aun en caso de concordar ideológicamente, con los principios declarados ante los electores-observadores.

b.2.b.2.c) Los Elegidos

Al problema analítico planteado por la identificación de dos de los términos de la representación, se suma el hecho palpable de que en una democracia moderna los representantes lo son por elección de los representados, pero también por la posición que ostenten en las corporaciones políticas con posibilidades efectivas de acceder al control de las agencias del estado. En principio, el acto de elegir con plena conciencia a los representantes, realizado por los ciudadanos acreditados, contribuye a moderar la distancia real entre representantes y representados. Pero los representantes posibles provienen y se instalan en universos de acción diferentes a los de sus representados. Su “mundo de la vida” es cualitativamente diferente [Habermas, 2000] y ello conlleva prácticas exclusivas y, sobre todo, cuotas de poder diferenciadas que descubren la incapacidad del mecanismo representativo de trasladar uniformemente la voluntad de los representados. Es por ello que se puede afirmar que la representación muta de una identificación, aunque sea formal, entre ambos polos del dispositivo, a una concesión de poder para negociar acuerdos aun cuando no se sepa cuales serán la naturaleza de los mismos y, sobre todo, los resultados prácticos de la negociación, aun cuando ella se desarrolle en los términos más acabados de racionalidad discursiva [Habermas, 2000]. El crecimiento sostenido de la base ciudadana, característico de las sociedades complejas modernas, acrecienta constantemente las distancias entre los cuerpos políticos de representantes y el magma caótico de los representados que los eligen⁹⁸. No obstante el acercamiento que supone la elección de los candidatos, la distancia social entre éstos y el *demos* no deja de extenderse: la diferencia entre la democracia del pueblo y el gobierno de los representantes alcanza así lo cualitativo. No se trata simplemente de una necesidad instrumental o de un principio de racionalidad gubernativa, se trata de una forma diferente de administración y normalización del poder social.

Se ha destacado ya que áreas significativas del estado se regulan internamente en forma vertical, no deliberativa, y que los planteles estables de las agencias estatales no dependen de la voluntad democrática (y en muchos casos tampoco de la voluntad política, sino de un reparto de posiciones públicas derivadas de otros mecanismos de gestión y normalización, razón por la

⁹⁸ En la CA establece (Art. 45) una base de 33.000 habitantes (o fracción que no baje de 16.500) para cada diputado nacional por distrito electoral “*pudiendo aumentar pero no disminuir la base expresada para cada diputado*”.

cual no debe confundirse nunca la noción de gobierno con la de estado [Miliband, 1992]). Sí a estos elementos se le suma la independencia del legislador–representante (la personalización institucional democrática por excelencia) respecto de sus discursos pro–electorales, su sumisión a las decisiones partidistas y el desigual acceso de las corporaciones y actores sociales para influir en las decisiones del poder legislativo, por no hablar de otros factores característicos del mundo político contemporáneo, sólo por acumulación de circunstancias se incrementará la distancia entre el elector y el elegido [Peces Barba, 1995; Bobbio, 1995]. Pero, al margen de esa acumulación de datos, más o menos compuesta y ordenada, la articulación de las agencias estatales y su vinculación con las corporaciones políticas y económicas develan que lo que se gestiona es un tipo diferente de organización sociopolítica, al menos respecto de las condiciones generales de la democracia ideal, no a pesar, sino por la mediación de los elementos característicos de la democracia formal [Bovero, 2002].

b.2.b.3) Contextos de la representación

b.2.b.3.a) El reemplazo calificado

La actuación social del representante en una democracia formal es entonces la de un reemplazo calificado, un cuerpo colegiado que legítimamente ocupa el lugar del pueblo, soberano formal del sistema. La representación aparece entonces como un paliativo de la imposibilidad manifiesta del ejercicio directo de dicha soberanía. Se constituiría en la manera más racional de resolver el problema planteado por el tamaño de las sociedades modernas; pero la cuestión no se ha resuelto construyendo sociedades más pequeñas, en las que cada individuo pudiera ejercer su propia representación. Por el contrario, la tendencia es que cada vez un representante lo sea de un mayor número de individuos. Esta perspectiva se asienta ya en los pensadores políticos clásicos de la modernidad: Hobbes, Sieyès, Rousseau, son ejemplos, desde diversas perspectivas de la imposición o resignación al principio de representación. En última instancia, todo se reduce a la imposibilidad de la democracia directa o auto–representación en una sociedad compleja, ya sea por imposibilidades técnicas negativas (Rousseau), por posibilidades técnicas positivas (Sieyès) o por un evidente contrasentido con la necesidad de un estado superior a las voluntades individuales (Hobbes). Por otra parte la imposibilidad está dada por la relación de las formas políticas con las relaciones sociales de producción y regulación preexistentes, circunstancia que no puede ser omitida en el análisis de estas instituciones.

La forma moderna de la representación política, que ha ganado quizá en verosimilitud al referirse a representados reales, tangibles, vivos, algo racionales y dotados de dignidad, ha perdido, sin embargo, identidad, pues se ha desintegrado el valor mitográfico que era la fuente de su poder en la antigua teocracia. Porque cuando en el mito Moisés esgrimía la Vara Prodigiosa, era nada menos que puro poder divino el que transcurría por ella, mientras que los modernos representantes de masas no tienen en sus manos más que la difusa aprobación para ejercer una función fundamental y compleja. Y hay que creer para ello que en la elección periódica y espaciada de una boleta o en la participación azarosa en una encuesta, el representado tiene la posibilidad de expresar su opinión y que esta se convierta en poder político cristalizado. Al representante se le ha asignado teóricamente una tarea inabarcable, la de interpretar la voluntad de sus incontables representados; pero aún bajo la suposición de que estuviera dispuesto a ello no sería capaz de hacerlo.

Pese a todos sus inconvenientes manifiestos, esta forma de asignación de poder al representante no carece de lógica funcional; por el contrario, es un sistema sumamente eficiente de gestión de los asuntos públicos, pero no responde, ni puede responder, ni es en su origen una forma de respuesta, al principio democrático de “gobierno del pueblo”, a menos que se reduzca considerablemente a este “pueblo”, al subconjunto de actores sociales políticamente relevantes, porque el ejercicio de la representación precede a la organización política formalmente democrática [Gargarella, 1997]. Como ejemplo, ya la *“Bill of Rights”* de 1689 dice: *“los susodichos señores espirituales y temporales y los comunes de acuerdo con sus respectivas cartas y elecciones, estando ahora reunidos en representación libre y entera de esta nación (...) para reivindicar y afirmar sus antiguos derechos y libertades”* [Fioravanti, 1996]. La propia actividad particular que se requiere para ser un candidato a representante se genera en un marco colectivo particular, ya sea el de la política o el del mundo jurídico, dónde la principal función es la de calificar a los individuos para que realicen correctamente sus actividades; es decir, en forma que resulten funcionales para el sistema. Y “calificar” es añadir determinaciones, de modo que se incrementa su desigualdad real respecto de los representados, que es a su vez un conglomerado sumamente heterogéneo de personas.

Idéntico y distinto al soberano político, el representante político (o jurídico) es un avatar que representa a los hombres en el cielo del estado y a las efímeras divinidades políticas en la tierra de la sociedad civil, diferenciada del estado precisamente porque el funcionamiento de éste es ajeno a la voluntad de aquella [Bauman, 1999]. Porque la cualidad que lo envuelve en representación legítima no es tanto la imposibilidad técnica de la democracia directa sino el modo mismo de gobierno que se impone, que requiere de la apariencia del reemplazo calificado para su legitimación. De otra forma, dado que el reemplazo calificado, que es la tarea auténtica del representante político, administrativo y judicial, es inaceptable para el principio de la igualdad formal, constitutivo de la democracia, se lo ha convertido en una auténtica representación, en el sentido de que el conjunto de los representantes –el estado– es lo mismo que el pueblo, pero presentado de una forma que permite el funcionamiento de los sistemas de administración de la gestión pública, de modo que la democracia representativa constituya una verdadera democracia, en tanto gobierno del pueblo que gobierna, eso sí, sólo a través de sus representantes y los poderes públicos.

La periódica renovación de una parte importante del cuerpo del estado es necesaria para la renovación de estos principios, porque de no existir reconstituciones del mismo, sería imposible aducir que los representantes son el resultado de la consulta popular, de modo que el estado continúa apoyándose en esta voluntad general. Pero no es impensable una democracia sin renovación real, mientras la voluntad general permanezca inalterada, y ésta era la defensa ideológica del carácter de democracias en buena parte de los totalitarismos del siglo XX, dado que era “el pueblo” quien había proclamado a un determinado líder, ya sea un dictador personalizado o a un partido, capaz de interpretar plenamente la voluntad popular, como una encarnación del Espíritu del Pueblo. Por supuesto, en la renovación periódica, gracias al principio de representación proporcional, la lucha entre fracciones continúa (o debe aparentarse que se discute en tremebundo desacuerdo cada una de las posiciones de los adversarios políticos, de cara a las siguientes elecciones). En este sentido, los representados tienen alguna oportunidad de que su voluntad se exprese ocasionalmente, dado que pueden castigar o premiar una actuación política, o lo que de ella se alcance a comprender. Pero la agenda que se encuentra en manos de los representados es enormemente restringida y está rígidamente pautada. No cuentan en cada caso de una vía real para hacer de su opción una propuesta

política efectiva y no siempre el simple juego de las mayorías puede atravesar la dura coraza de institucionalización que protege a las estructuras del estado. En este sentido, el estado centralizado no sólo es un precedente histórico de la democracia representativa: es una estructura parcialmente independiente de ella y bastante rígida con respecto a las decisiones de las mayorías [Elster y Slaagstad, 1999].

Los integrantes del *demos* que idealmente gobierna son representados en sus funciones legislativas, en sus funciones administrativas y en sus funciones judiciales. Y no sólo son representados, sino que están obligados a serlo y a consentir en serlo por propia voluntad. Porque aunque no se admita a ninguno de los candidatos a representante, el resultado de cualquier proceso eleccionario será que los elegidos por otros serán igualmente *sus* representantes, pues nadie puede alegar que no está siendo representado en un sistema democrático; es más, quien pretenda oponerse a ser representado, será sancionado por las leyes hechas por sus representantes, por los jueces que representan la voluntad de su justicia en función de una normativa encabezada por una constitución redactada y sancionada por otros representantes.

b.2.b.3.b) Representación e imperio de la ley

Si la soberanía de la ley es una de las características de las democracias modernas, esto equivale a decir que ninguna voluntad, ya sea individual o colegiada y sin que importe su posición política, se encuentra por encima de las normas establecidas por los procedimientos sancionados como válidos y producidos en el marco de las instituciones legitimadas para desarrollarlas. Sobre este punto, el papel de la representación es consustancial a la posibilidad de desarrollar el sistema político en estas condiciones. Sin importar las diferencias institucionales o las formulaciones establecidas en la base de los ordenamientos jurídicos de las democracias modernas, la soberanía, en tanto instancia última de la razón del poder, debe pertenecer al conjunto de la ciudadanía, haciendo abstracción de las diferencias entre los individuos, las clases y toda otra forma de colectivo interno menor. Así, el poder público del estado emana necesariamente del pueblo, en tanto que este estado es su representante funcional para la realización de determinadas tareas. El acoplamiento entre esta necesidad con la realidad de la representación, en su funcionalidad institucional, no es sencillo, de modo que en las bases mismas de la institución de un estado debe aparecer este principio de emanación del poder del pueblo hacia ellas, fundamentándolas y dándoles razón de ser. Pero estas bases, asentadas en conjuntos de normas tácitas o explícitas, se rigen por los mismos principios representativos que el resto de la producción normativa de un estado. Debe incluirse el conjunto de los procedimientos que permitirán la elaboración de nuevas normas legítimas, sancionadas por el cuerpo de representantes. Formalmente, el conjunto de la ciudadanía pacta la aceptación de estas bases, ya que no las elabora, que permiten el funcionamiento del sistema político representativo. La sustancia misma del estado se produce así de manera indirecta, suponiéndose que el conjunto de la ciudadanía posee la capacidad de comprender con detalle un conjunto de normas que han sido elaboradas por especialistas, pues es una tarea que, por definición, no podía entregarse al pueblo en general. Una vez aprobadas las bases por el juego de las mayorías, el conjunto de las instituciones se encuentra legitimado para actuar dentro de estos límites establecidos, y allí se sanciona el principio de representación democrática. De modo que la única oportunidad de la ciudadanía de decidir sobre estas bases se presenta pocas veces en el transcurso de una vida humana (de toda una generación de ciudadanos) y bien

puede decirse que el establecimiento de las mismas es producto de las prácticas consuetudinarias que hacen del constitucionalismo, incluso el originado en contextos sensiblemente no democráticos, el punto de partida de los sistemas democráticos indirectos y representativos.

Aparentemente, existe una consecución lógica y necesaria: para la democracia la única fuente legítima de Soberanía de la Ley (y del Estado que ésta instituye) es el pueblo, la única forma en que el pueblo de las sociedades complejas puede expresarse para construir sus Leyes, incluidas las fundamentales, es a través de sus representantes, por lo tanto, la ley que producen dichos representantes es legítima en el grado más alto: *“Un gran pueblo puede, más o menos, ejercer su voluntad común o legislatura. Se nombra pues representantes a quienes él encarga representarlo por su cuenta y no se puede decir que la voluntad común de sus representantes no sea la verdadera ley y que no haga ley para todo el mundo”* [Sieyès, 1993: 65]. De esta manera podía resolverse la cuestión de la representación en el siglo XIX, y no es mucho lo que se ha avanzado al respecto [Fernández García, 1987]. El preámbulo de una Constitución reciente, como es la española de 1978, afirma que: *“La nación española (...) proclama su voluntad de (...) Consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular”*, mientras que la argentina de 1994 mantiene en el suyo que: *“Nos los representantes del pueblo de la Nación Argentina, reunidos en Congreso General Constituyente por voluntad y elección de las provincias que la componen (...) ordenamos, decretamos y establecemos esta Constitución, para la Nación Argentina”*. Se trata de una fórmula histórica y, a los efectos políticos, no democrática, pues se originó en el contexto del Orden Conservador, que sin embargo no colisiona con los principios de la democracia formal argentina de fines de siglo XX. Lo paradigmático de esta concordancia no es tanto la perdurabilidad del modelo en el tiempo, sino la falta de modificación que se correspondería con el proceso de universalización de los derechos de participación política y la radical transformación de los sistemas económicos. Ello puede entenderse sólo porque en los textos constitucionales, al pretender universalizar sus alcances y legitimidad, las nociones de “Pueblo” y “Nación” se encuentran descontextualizadas, privadas de su contenido particular e histórico [Herrera Flores, 2000a y 2000c]. Porque no son los pueblos y naciones reales los representados, formados por individuos y grupos concretos, sino los elementos ideales que se pretende representar. Con la aglutinación cristalizada de los tópicos de la representación –el representante, los representados y los observadores de la actuación social–, se ha operado la transformación que permite el funcionamiento del sistema normativo de la democracia representativa, esto es, la disociación entre el pueblo real, los integrantes fácticos de la nación, y el pueblo ideal que es la fuente de la soberanía y las leyes. Ya no importan los canales reales de transmisión de las ideas entre representantes y representados, lo sustancial es que del pueblo “emane” el aura de soberanía con que se reviste el sistema para su funcionamiento social legitimado. Desde este punto de partida, el dispositivo puede reproducirse a las instancias inferiores de gobierno: *“Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional”* [Art. 5º CA].

La poderosa mecánica del lenguaje simbólico ha conseguido, una vez privado el ordenamiento jurídico de su historicidad, reunir la racionalidad técnica de la elaboración normativa con un canal idealizado de comunicación entre el pueblo y sus representantes. Porque no es del pueblo real del cual puede ascender una misteriosa emanación, sino de la noción metafísica de la “Voluntad popular” o de “las provincias”, ascendidas discursivamente al estado de seres racionales. El carácter ubicuo de esta voluntad impide que se opongan al Estado objeciones

particulares, dado que la soberanía del pueblo no está en ningún sitio en particular, ni puede estarlo, si no es en el cuerpo mismo de los representantes del pueblo, esto es, en las agencias políticas del Estado [Fioravanti, 1996]. De modo que, en definitiva, la referencia al pueblo y la voluntad general es circular, pues se refiere al propio cuerpo de representación. La voluntad del pueblo llega a la ley soberana a través, y sólo a través, de los cuerpos representativos y las instituciones sustentadas por estos. Sustentadas, no creadas porque, de hecho, en tanto conceptos y modos de acción sociales, las normas organizacionales básicas, la representación y la división de poderes son bien anteriores a las formas que adoptan en la moderna democracia representativa argentina, y por lo tanto no puede decirse que hayan sido creadas por la voluntad popular sino, en todo caso, refrendadas por ésta, de tal modo que esa voluntad ha transferido su soberanía en todas las cuestiones prácticas a una organización política que, en sus aspectos funcionales, la precede históricamente. De esta interpretación no se deduce que el conjunto de las instituciones sea ilegítimo sino que, por un lado, su naturaleza y el modo de legitimación no están más allá de toda contradicción como para no percibir que intervienen en su formulación y actividad factores de diferentes especies.

b.3) Representación y estado nacional

b.3.a) La representación en las formas políticas reconocidas internacionalmente

Los apartados precedentes pueden servir de entorno conceptual para el problema que consiste en establecer cuales son las relaciones prácticas entre el principio de representación y el desarrollo de los derechos humanos o, una vez introducidos en el ámbito de un estado nacional concreto, la relación entre el funcionamiento de sus instituciones democráticas representativas y los derechos fundamentales instituidos en su ordenamiento jurídico. Este aspecto es básico para comprender la articulación entre los elementos orgánicos de la democracia y los derechos que componen los límites al poder en el ordenamiento jurídico, que para el caso estudiado se analizará en el capítulo siguiente.

“Considerando que los Estados Miembros se han comprometido a asegurar, en cooperación con la Organización de las Naciones Unidas, el respeto universal y efectivo a los derechos y libertades fundamentales del hombre, y Considerando que una concepción común de estos derechos y libertades es de la mayor importancia para el pleno cumplimiento de dicho compromiso; La Asamblea General proclama la presente Declaración Universal de Derechos Humanos como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción”. Así resume el preámbulo de la Declaración Universal de los derechos humanos de 1948 el ideario de las Naciones Unidas con respecto a los sujetos responsables del cumplimiento del “respeto universal y efectivo a los derechos y libertades fundamentales del hombre”, es decir, los Estados Miembros y la Organización de las Naciones Unidas. Pero de estos Estados Miembros, como se ha dicho, no podía especificarse su carácter democrático, por la sencilla razón de que en 1948 buena parte de ellos, en número y en poder, no lo eran. La lógica funcional, el carácter legítimo de esta declaración, se apoya en dos principios. Uno es el que se declara, la formulación de cada estado frente a los demás, en el marco de la ONU, como responsable del cumplimiento de estos derechos; el otro es el carácter

de estos estados como representantes de las poblaciones que se reúnen en sus territorios, incluso aquellos “colocados bajo su jurisdicción”, frase que delata un momento histórico en que el proceso de descolonización no se encontraba terminado. Este elemento se reitera con más fuerza todavía en el Artículo 2º (Pto. 2): *“Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía”*. Es decir, que estos estados miembros han asumido la representación de hecho de toda la humanidad, sumida en democracias o no, habitante de estados independientes o subyugados a una potencia extranjera, en base del principio del reemplazo calificado, pues son básicamente las potencias vencedoras de la Segunda Guerra Mundial quienes delinean estas definiciones. Aun sin querer poner en duda la pertinencia e importancia de los derechos protegidos por esta declaración, ni minimizar las dificultades que debieron superarse para reunirlos en un catálogo común y más o menos coherente, deben destacarse los mecanismos de funcionamiento que actúan por debajo de la caracterización “universal” de dicha declaración.

Nuevamente, amparados bajo el principio de la representación, un conjunto reducido de individuos e instituciones asumen la capacidad de “presentar de otra forma” al colectivo que se conoce como la “humanidad”. En el mismo párrafo se considera *“de la mayor importancia”* una *“concepción común (de estos derechos)”* para asegurar *“el pleno cumplimiento de dicho compromiso (por los estados miembros)”*. De modo que lo que se pide es una base jurídica de consenso para la acción de y contra los estados, considerados como las máximas entidades en materia de asociación humana, estén organizados políticamente ya en forma de democracias representativas, ya en otras formas de gestión de la sociedad. En consecuencia, se pudo prescindir en su momento de la noción de democracia para desarrollar al menos un catálogo común de derechos humanos, mas fue imposible renunciar a la noción de representación para legitimar dicho catálogo como de jurisdicción universal. Porque los redactores y votantes concretos de dicho catálogo no podían por su propia voluntad ratificar estos derechos, si no era en nombre del universal afectado por los mismos, es decir, la humanidad en su conjunto.

No parece así que pueda obviarse con facilidad el obstáculo que supone para la democracia que las bases mismas de los sistemas jurídicos de protección de los derechos humanos no estén ni siquiera atadas a los procedimientos que caracterizan los medios de limitación del poder en las democracias representativas. Es decir, si los más altos ideales y objetivos que puedan tener los humanos como especie y como individuos están ligados a las decisiones que toman un grupo reducido de representantes, por bienintencionado que sea, poco se debe esperar para la auténtica defensa de la autonomía individual y popular. Algunas constituciones, al menos, se han vinculado a la voluntad de las mayorías mediante la ratificación posterior a la redacción o la elección previa de sus constituyentes, pero esto no puede alegarse sino de manera sumamente indirecta respecto de los sistemas internacionales de protección de estos derechos, que comienzan a afectar, por intermedio de la globalización del derecho, en función de las necesidades de homologación normativa derivada de la necesaria previsibilidad capitalista [Santos, 1998], la interpretación y redacción de los ordenamientos jurídicos nacionales; y si ya a éstos podían oponerse objeciones en cuanto a la plena legitimidad de la democracia indirecta basada en la representación como reemplazo calificado no declarado, más complicada es su situación con la incorporación de estos acuerdos. Los Derechos Fundamentales instituidos en las constituciones parecen contar con una base de legitimidad representativa más firme que la de la propia Declaración Universal, que ha sido, no obstante, reforzada con varios tratados y

acuerdos posteriores y el establecimiento de instituciones dedicadas a la protección internacional de estos derechos.

Las necesidades de representación que imperan en las sociedades complejas, que insisten, en función de sus sistemas económicos expansivos, en imponer sus modos de funcionamiento estructural, y con ellos su ética y formas de gestión de la vida social, terminan por presentarse como una necesidad inexcusable de toda organización social [Fariñas, 2004].

b.3.b) Reemplazo de la soberanía popular por el poder estatal institucionalizado

Son significativas también para el análisis de los sistemas jurídicos las paradojas resultantes de la aplicación del principio de representación: para cualquier acción o defensa jurídica frente al estado o frente a terceros, la manera de proceder legítima de un ciudadano es siempre la de someterse a la representación por un reemplazo calificado, que asegura la tutela judicial efectiva de sus intereses. Esto es curioso en términos ideológicos y revela el alcance de la necesidad sistémica de regulación del complejo jurídico. Porque a pesar de que la matriz ideológica de todos los derechos que se reconocen como tales es el principio e ideal liberal-burgués de la autonomía personal y el individualismo ético [Barranco Avilés, 2000], en los propios sistemas jurídicos contemporáneos, en los que esta tendencia ha predominado, no se considera como un derecho la decisión autónoma de un individuo a representarse a sí mismo.

En la CA, la vinculación con la declaración universal de los derechos humanos es explícita en su artículo 75 (Pto. 22). Por su parte, la estructura del poder judicial sancionada en la misma constitución se nutre de numerosos pactos y tratados internacionales relativos a la protección de los derechos humanos como parte del ordenamiento interno. En cuanto a la representación, la carta magna argentina es tajante: *“El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución”* (Art. 22), se trata de un acto de auto-limitación del poder del *demos* que sería loable, si sus redactores y firmantes originales no hubieran sido representantes auto-proclamados y autoridades oligárquicas. En ningún ámbito de los poderes públicos instituidos los ciudadanos participan libremente. La vía de acceso a esta posibilidad, la elegibilidad de todos los ciudadanos para los cargos públicos, no obstante, también está sostenida por la constitución, aunque sólo para la forma oficial de los partidos políticos –la distinción social entre partidos no sólo es en sí misma pre-democrática, sino también marcadamente pre-moderna– gracias al Art. 37, mientras que en el siguiente se los caracteriza como instituciones fundamentales del sistema democrático, lo cual ciertamente es lo que son, aunque no necesariamente en el sentido de mediadores del poder democrático real.

Se ha destacado más arriba cómo esta práctica favorece en realidad la concentración ideológica en fuerzas mayoritarias. El camino del derecho de los ciudadanos a participar de los asuntos públicos de manera directa es bastante indirecto, y la organización interna propia de la mayor parte de los partidos modernos, y aún más en los mayoritarios, no favorece precisamente esa pretensión.

A lo largo de todo el texto constitucional la figura de la representación reproduce incesantemente su accionar: la personalización de la misma se verifica en el Gobierno federal. Este gobierno federal es la forma impersonal de la representación, cuya fuerza institucional está constituida por innumerables organismos oficiales, la mayor parte de ellos compuestos por

agentes especializados. Difícilmente se encontrará un ejemplo más claro de la importancia de la representación como agente ideológico que permite sostener la legitimidad de este modo de organización y gestión social. No son personas concretas las que actúan sobre los individuos, sino “el gobierno”, constitucionalmente avalado en la mayor parte de las cuestiones. Los usos del poder del gobierno son limitados, en teoría, por la propia constitución, y sin embargo son sus propias agencias quienes juzgarán, en última instancia, la legitimidad de su actuación: de allí el tremendo impacto que significa el mal funcionamiento de la división de poderes, especialmente cuando no están desarrolladas las resistencias sociales capaces de enfrentar el uso arbitrario de la maquinaria estatal. Curiosamente, el control recíproco entre los propios poderes, merced a su división, no deviene de su naturaleza democrática, sino de las condiciones técnicas apartadas de unos y otros. Este mecanismo puede funcionar perfectamente (y de hecho ha funcionado) en estado burocráticos sin ningún tipo de pretensión democrática, aún con límites difusos y frecuentes contradicciones, presentes incluso en los sistemas actuales más desarrollados.

Como es lógico, los artículos dedicados a la organización del congreso de la nación son los sitios más adecuados para hallar a la representación como agente señalado de las cuestiones públicas. En la CA el congreso bicameral no es el origen del poder ejecutivo, cuya elección se realiza desde la reforma de 1994 en una elección directa a dos vueltas, considerada toda la nación como una jurisdicción única. Para la cámara de diputados existe un sistema proporcional de representación por distrito, que asegura cierta representación de las minorías políticas, pero en la cámara de senadores, con tres senadores por distrito (cada una de las provincias más la ciudad autónoma de Bs. As.), dos de ellos quedan para la mayoría y uno para la primera minoría, concentrándose mucho poder, de esta manera, en los partidos de alcance nacional.

Si bien se establece que el pueblo tiene derecho a presentar iniciativas legislativas (Art. 39 CA), lo cual abre una puerta de participación directa, en cualquier caso la aprobación de la misma queda sujeta a la aprobación por mayoría absoluta del congreso, quedando fuera de esta posibilidad algunos de los aspectos más sensibles e importantes, entre ellos, los proyectos de reforma de la propia constitución. Esta consideración remite a la absoluta independencia que asiste a los legisladores una vez elegidos respecto de sus representados. Incluso la posibilidad de juzgar a cualquier miembro de los máximos estamentos de los tres poderes públicos queda en manos de los representantes, de tal modo que se genera un movimiento corporativo de tipo centrípeto, pues a toda amenaza de juicio político puede responderse con otra, lo cual debilita a la oposición con minoría legislativa o al gobierno en idéntica situación. El resultado es que puede pasarse de un ejecutivo casi plenipotenciario a uno casi inerte o viceversa, dependiendo de las relaciones existentes entre los poderes.

La lógica del avatar o la de la delegación, mediante estos principios constitucionales, son abandonadas completamente, a favor de la lógica del reemplazo calificado, lo cual es particularmente notable en el caso de las máximas instancias del poder judicial [Bauman, 1999]. Los representantes elegidos ya no son responsables ante los electores representados de sus opiniones políticas ni de sus actuaciones dentro del marco de la legalidad. Esto, claro, no es sorprendente, pues lo contrario frenaría considerablemente el modo de funcionamiento de las instituciones. No obstante, esta defensa lógica encubre lo que tiene de necesidad funcional, porque un principio de racionalidad queda vacío si no se lo relaciona con condiciones fácticas de acción y posibilidad [Habermas, 2000; Perez Luño, 2003].

La incompatibilidad entre representación política e independencia funcional del representante (incluso haciendo abstracción de las exigencias partidarias e incluso corporativas que se presentan en el “mundo de la vida” político) es un punto de inflexión en la práctica de las instituciones, constituye el espacio en el cual el representante gana un poder de autonomía y se separa de sus representados, lo que se traduce en una simple diferencia de poder, entendido como capacidad de injerencia en los asuntos públicos. A este poder e independencia se les suma el hecho de que cada elegido representa (mejor dicho, asume el poder de representación) también de aquellos ciudadanos que no han votado y que se verán influidos por sus decisiones (extranjeros, incapaces, niños) y de aquellos que han votado a partidos que no obtienen ninguna representación parlamentaria. Esta cuestión tiene una fuerte influencia tanto en el aspecto relacionado con la soberanía de la ley como en el de la división de poderes. Aún suponiendo que no exista violación alguna al primero de estos principios, distinguido más arriba como una condición necesaria para hablar de democracia moderna, se aprecia que se ha modificado el principio mediante el cual el pueblo hace sus propias leyes, pues la desvinculación de sus representantes implica que será gobernado en forma heterónoma. En cuanto al segundo, este principio permite que el carácter democrático de la representación parlamentaria se conjugue con la funcionalidad burocrática de los demás poderes públicos.

Ya se ha insistido en la caracterización vertical del poder ejecutivo, que nominalmente es unipersonal, pero que comprende una compleja organización burocrática tanto en los planteles fijos como en los variables. Este poder es sin duda la forma más acabada del “Gobierno Federal” en tanto fuerza incontrastable y, en muchos aspectos, autónoma. La “fuerza pública” concentra sus mandos en este espacio y la mayor parte de su cuerpo real. Porque el gobierno federal asume irresistiblemente la representación de todo el cuerpo social. Consideradas sus capacidades funcionales y operativas, toda vez que se conceda al poder ejecutivo alguna potestad legislativa la distancia entre el estado y la ciudadanía aumenta, y más si no encuentra oposición judicial. La década menemista es, en todo este recorrido por la práctica de los elementos orgánicos de la democracia formal argentina, paradigmática en cuanto al distanciamiento entre las bases sociales y el ejercicio del poder político. Todo ello sin considerar el enorme peso de las funciones públicas que sólo pueden desarrollarse mediante el trabajo de especialistas. En el resto de los gobiernos del período esta distancia no fue menor, aunque la capacidad operativa del estado se encontraba mucho más reducida. Las variables que permiten comprender este aparente contrasentido, además de la separación sistémica entre el poder político y sus presuntas fuentes sociales, son: en primer lugar, la aproximación de las políticas públicas a los intereses capaces de influir en el equilibrio del régimen de acumulación y, en segundo lugar, el estado del propio régimen de acumulación.

Problemas similares en cuanto al origen democrático surgen de la actuación del poder judicial. Probablemente porque el poder judicial, en las muchas formas que ha tenido en regímenes políticos diferentes, raramente ha estado muy cercano al pueblo, parece necesario, en una sociedad democrática, acercarlo lo más posible, aunque en la práctica continúe formando una esfera diferenciada, específica y que tiende a la eficiencia jurídica más que a la justicia entendida popularmente. Tanto como el poder ejecutivo es un “aparato de estado”, una maquinaria poderosa que nunca pide opinión al pueblo sobre cómo debe funcionar, aunque sus instancias más politizadas se dejen influir acerca de qué deben resolver [Poulantzas, 1973; Althusser, 1977; Hall e Ikenberry, 1993]. Por razones operativas, es muy destacable su independencia con respecto a los resultados de las sucesivas elecciones (expresión democrática por excelencia, y casi la única que se da en la práctica): los jueces de la corte suprema son inamovibles salvo que

así lo decida una mayoría absoluta de la cámara de diputados. La base de la maquinaria es, por su parte, un cuerpo de profesionales altamente especializados. Incluso su órgano interno de gobierno, el consejo de la magistratura –establecido por el Art. 114 CA–, está diseñado para mantenerse en una esfera determinada, a través de condicionamientos perfectamente constitucionales, como son los requisitos para pertenecer a sus órganos principales.

Sin duda todos estos elementos son necesarios para el buen funcionamiento de este subsistema estatal, pero acentúan el distanciamiento de éste respecto del pueblo de donde *emana* la soberanía. El buen funcionamiento de esta organización, en relación con las limitaciones de su poder, implica la existencia de especialistas del mismo tipo que actúen desde fuera de sus propios límites organizacionales. Todo ello destaca, especialmente, la antigüedad de sus principios funcionales. En el art. 24 CA, con el establecimiento del juicio por jurados, se introduce la posibilidad de que los ciudadanos participen en la administración de la justicia. Pero ello en ningún caso se refiere a las causas que puedan afectar a las propias instituciones o decisiones del estado. Todo lo referido a esta esfera se resuelve dentro de los límites de los poderes públicos.

b.4) Pérdida de Credibilidad y Mundialización: Dos problemas contemporáneos en la lógica de la representación

Existen dos procesos sociales de importancia que amenazan con barrer el punto de apoyo de la representación como garantía funcional del sistema. En primer lugar se encuentra un reconocido problema político, constituido por la falta de credibilidad en los representantes por parte de los representados. Sean cualesquiera las razones de la pérdida de credibilidad –corrupción, autoritarismo, incumplimiento o mal cumplimiento de las funciones públicas, comportamiento inmoral o ilegal, etc.– el efecto es el mismo en términos políticos: el observador–representado deja de observarse representado por su representante, que pasa a ser considerado como agente de otros intereses, propios o de terceros, incompatibles con la misión que le ha sido encomendada. En términos electorales, esto se traduce generalmente como la elección de lo “menos malo”, en vez de lo “realmente representativo” por parte de una postura política particular. Si el pueblo, de donde emana todo el poder formal en las democracias, deja de sentirse representado por el estado, que es donde iría a activarse todo ese poder emanado, la legitimidad del sistema se desintegra, y el único lazo real que lo reúne en torno al estado es el sentimiento de sujeción al sistema o el miedo de enfrentarse a un sistema político peor o la coacción devenida del uso o de la amenaza de uso de la fuerza pública. El sistema deja de ser legítimo por lo que representa y pasa a serlo por lo que podría representar su ausencia: anomía, anarquía, totalitarismo, dictadura, lo cual puede glosarse de formaciones políticas de cualquier índole, mientras sean estables.

En términos de las posibilidades políticas de fines del siglo XX, más que el miedo a formas peligrosas ya conocidas de gestión de las sociedades (socialismo de estado, dictaduras integristas, regímenes teocráticos), predomina la sorpresa de hallarse las sociedades ante un modelo único, en el sentido que no parecen existir alternativas viables a los usos políticos vigentes, lo cual no consigue minimizar los descontentos, porque la ideología positivista de mejoramiento perpetuo es todavía una fuente de inspiración activa y atraviesa transversalmente todas las situaciones sociales. La continua decepción de los representados ha dado paso a un

mecanismo de funcionamiento sumamente peligroso para la democracia, que en Argentina alcanzan niveles explosivos.

Buena parte de los estados con los sistemas políticos democráticos más afianzados y desarrollados presentan, además de un notable abstencionismo electoral (que en Argentina se atenúa por el carácter obligatorio del voto), una marcada polaridad entre dos partidos que se alternan en el manejo de los asuntos públicos, pues la participación electoral se remite casi exclusivamente a castigarlos alternativamente por el incumplimiento de sus promesas o expectativas cuando se encuentran en el poder. El riesgo es doble: por un lado, existe la posibilidad de que esta oscilación entre dos polos supuestamente opuestos termine por relajar⁹⁹ tanto la manifiesta flexibilidad de la democracia representativa que termine por quebrarla; por otro lado, persiste el riesgo de que uno de estos partidos, o un tercer elemento político de corte totalitario ante alguna crisis coyuntural, acabe con esta oscilación en determinadas circunstancias y se instale en el poder con pretensiones definitivas. Otra consecuencia posible es el mero mantenimiento del sistema con este sistema oscilante como regulador de las tensiones sociales, con una incapacidad creciente para resolver los problemas básicos de las sociedades.

En segundo lugar, después de las terribles consecuencias que pudieran provocar estos factores internos de las sociedades democráticas representativas, se encuentran también factores que influyen en la transformación de los sistemas políticos pero que operan desde el ámbito de la globalización. No se trata de factores puramente externos a los estados sino, en general, de los efectos causados por la lógica de transformación del capitalismo tardío, que condiciona las bases mismas de los estados nacionales como modo de gestión de las sociedades [Díaz, 1984]. Para los intereses de un sistema económico en continua expansión, las fronteras nacionales son ya trabas inadmisibles en el proceso expansivo y, de hecho, son límites fácilmente superables para los operadores más poderosos, conocidos como *global players*. Si bien este proceso de expansión extraterritorial no sólo no es nuevo, sino que puede decirse que es consustancial a un sistema económico consolidado en el auge de los sistemas imperiales modernos, la división internacional del trabajo es hoy radicalmente distinta a la desarrollada entre el siglo XVIII y el XX, y también lo son las pautas de funcionamiento requeridas para los estados participantes. La homogeneidad democrática formal que se pretende es una importante condición para la liberación de las pocas trabas que les quedan por romper a los grandes capitales transnacionales, pues sólo así podrá establecerse una legislación que dé libertad de movimiento y a la vez proteja las inversiones materiales y financieras. Este proceso no es lineal ni se desarrolla sin tensiones, y no es la menor de ellas el enfrentamiento con modelos de democracias representativas en donde la distribución de la riqueza es todavía causa de luchas y vindicaciones sectoriales. Porque la mundialización del sistema no da como resultado un estado cosmopolita, universal y democrático de derecho con contenido social, sino un estado mundial liberal de derecho, donde la transmisión entre las regiones se rigen, en el mejor de los casos, por la solidaridad caritativa y no por la equidad y, en el peor de los casos, por la franca intención de lucro masivo por canales de explotación, por usos especulativos o por la expoliación de las riquezas humanas y naturales de las sociedades más retrasadas en el desarrollo de sus fuerzas productivas y menos protegidas por sus gobiernos [Giddens, 2000; Beck, 1998; Stiglitz, 2002; Martín y Schumann, 1998]. La utopía de crear un estado democrático cosmopolita es bien diferente de la realidad política y económica que se impone tras el ideario expansionista de las

⁹⁹ Sobre el concepto de “relajación”, véanse las definiciones sistemáticas en el capítulo II.

compañías transnacionales y sus grupos económicos asociados en cada región y país [Santos, 1998 y 2003; Beck, 1998; Fariñas, 2001a].

Como tendencia, la corrosión del estado nacional comporta una corrosión del sistema de representación vigente, ya que en la práctica las soluciones a los problemas internacionales se presentan según el voto calificado de los poderes económicos y militares, que ya no se corresponden siquiera con el monopolio de la fuerza legítima que correspondía a los estados centralizados. Porque hoy la coacción puede asumir el aspecto de una fuerza económica independiente capaz de desestabilizar a los gobiernos y contra las cuales no siempre hay posibilidad de actuar. Por lo tanto, el proceso que se está desarrollando pone en peligro los sistemas políticos de la democracia representativa, ya que se estremecen las bases mismas de sus capacidades de autonomía. Para el caso argentino, ni siquiera fue necesaria una participación directa de fuerzas armadas extranjeras para conseguir que los intereses corporativos se introdujeran en el ordenamiento interno, lo cual es propio del desarrollo desigual que caracteriza a las economías nacionales basadas en un capitalismo desindustrializado y dependiente, en un conjunto de problemas que no constituyen una novedad en el pensamiento social de las relaciones entre sociedades situadas en espacios diferentes del capitalismo mundial [Amín, 1976].

c) Corporaciones políticas y distribución del poder político en las agencias del estado

c.1) Participación y partidos políticos

c.1.a) La participación como derecho y como posibilidad

Para todo ciudadano argentino la constitución asegura el derecho de participación política a través de la afiliación libre y la formación de partidos políticos. Este es un mecanismo que, en primera instancia, permite resolver los problemas planteados por la restricción impuesta a través de los dispositivos de representación, trasladando la responsabilidad del sistema a los ciudadanos como participantes potenciales del mismo, dado que el abstencionismo es, en este sentido, un asentimiento tácito para este mecanismo de integración política. En teoría, la agrupación partidaria permite a los ciudadanos ingresar en el circuito de distribución del poder político de manera directa y, sobre todo, continuada, cualitativamente diferente a la esporádica emisión del voto. El ciudadano que participa en una agrupación política tiene formalmente asegurado el derecho a voz en la misma, pues junto con la importancia de los partidos políticos la constitución obliga al estado a asegurar su funcionamiento democrático: *“Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático. Su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución, la que garantiza su organización y funcionamiento democráticos, la representación de las minorías, la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos, el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas. El Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes. Los partidos políticos deberán dar publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonio”* (Art. 38 CA). En la práctica, sin embargo, se ofrecen escasas garantías contra el clientelismo y el modo restrictivo en que la pluralidad política se expresa produce una fuerte concentración en el acceso a los cargos públicos. De este modo, se introduce la tensión entre el estado y la ciudadanía.

Los partidos políticos son el elemento corporativo más característico de las democracias formales [Touraine, 1994]. Todas las tensiones políticas del estado pasan por las relaciones y las configuraciones de éstos colectivos, de tal modo que son a la vez la mediación más directa entre los discursos sociales de organización y legitimidad y las prácticas efectivas del estado. Son también por ello los canales institucionales de mediación entre el estado y las corporaciones de índole no política. Sin embargo, ello no asegura que detenten como corporaciones la suma del poder social, sino que sólo se les asegura su carácter de mediación entre éste y el poder político [Lowi, 2000]. Su importancia funcional es tal, sin embargo, que difícilmente el sistema sería “democrático” sin pluralismo partidario, aunque se tratara de condiciones ideológicas de diferenciación completamente inferiores en capacidad de determinación de las tareas de las agencias estatales frente a otros factores. Por otra parte, la domesticación de las ideologías partidarias en la democracia formal restringe la posibilidad de que un partido político exprese una posición ideológica de manera totalmente libre, pues se les exige estar *“dentro del respeto de esta constitución”*, lo cual implica negar la legitimidad, denominación partidaria oficial y legalidad a cualquier agrupación política que sostenga principios de organización contrarios a los constitucionales. De esta manera, la participación libre de la ciudadanía en los partidos políticos se encuentra ya condicionada. Por supuesto, estas son condiciones razonables para el funcionamiento del sistema, pero no deja de tratarse de un límite decisivo a la voluntad democrática.

La participación en un partido político en función del acceso ciudadano al poder público real está también condicionada por otros factores, tales como las posibilidades reales de acceso a los cargos públicos que, como se ha visto, están reservadas a unos pocos partidos, o la tradición histórica de la agrupación. Como mecanismos de integración social y política, en realidad, los partidos políticos se rigen por principios de organización diferentes de la transferencia de poder y soberanía a través del voto. Estas condiciones estimulan, por una parte, la fragmentación partidaria pero, por otra, la polarización del poder lo cual, agregado a las condiciones precedentes, determinan que los límites ideológicos de los partidos que realmente acceden a la mayoría de los cargos públicos sean muy estrechos, y muy restringida la actividad transformadora de los principios institucionales, ya sea por proximidad o conveniencia. Como consecuencia, los partidos que polarizan el poder se resisten institucionalmente, y al margen de sus ideologías respectivas, a alterar unas reglas de juego que les dieron acceso al poder, de tal modo que dicha alteración no se produce por un desarrollo deliberativo de la democracia formal, sino que puede producirse en situaciones de crisis y resultar de ello un movimiento institucional progresivo o regresivo, según sea el estado de las relaciones de fuerza existentes [Gramsci, 1987] y en las que el desarrollo de las pujas sociales extra-estatales tendrán influencia decisiva, pues se desplegarán precisamente en el momento en que la capacidad reguladora del estado se debilita.

De esta manera, la posibilidad de que los ciudadanos participen a través de los partidos en la conducción de los asuntos del estado está sumamente condicionada y, si bien funciona generacionalmente para el reemplazo de elementos desgastados en las entidades partidarias y la adecuación de los principios políticos de los partidos, no representa en realidad un mecanismo capaz de alterar los principios organizacionales de la democracia formal, precisamente porque la aceptación de esos principios filtra la legitimidad de los partidos, por una parte, y bloquea por los propios intereses partidarios la vocación de modificarlos.

c.1.b) Profesionalización partidaria

Sumada a estos elementos, la complejidad de las tareas políticas efectivas conlleva una profesionalización de las estructuras partidarias, tanto en lo que respecta a la organización interna de las mismas como a la especialización de sus dirigentes. Ello implica que se genere la posibilidad pero, sobre todo, la necesidad funcional, de que las fuerzas políticas con auténtica participación en el estado cuenten con planteles de políticos profesionales y asesores de diversa especie. Esta profesionalización interna colisiona con principios derivados de la organización democrática y la libre participación e igual poder en la toma de decisiones políticas, invirtiendo la circulación del poder democrático. En las organizaciones políticas profesionalizadas, la dirigencia tiende a informar y formar a sus bases, en vez de producirse una delegación de la autoridad de éstas hacia sus representantes. Tal como ocurre entre el estado y la ciudadanía, los partidos se nutren de la legitimidad de sus bases, pero restringen su funcionamiento a la dirección impuesta por la dirigencia institucional en la que existen pujas por el poder, diferencias de criterios e incluso conflictos ideológicos básicos, como es el caso de los partidos mayoritarios argentinos.

Considerando la necesidad funcional de la profesionalización se comprende que no es sorprendente la longevidad de los personalismos en cualquier partido político, en donde la verticalidad organizacional es un dispositivo apto para orientar a la corporación al logro de sus

principales objetivos que son, en primer lugar, reunir el mayor apoyo electoral posible y, en segundo lugar, gestionar el poder del partido dentro de las agencias del estado a cuyo control se haya accedido. Más que un constante diálogo con las bases, en los partidos de masas argentinos ha predominado este esquema de relaciones conflictivas entre líneas internas, que actuaban además como modos de regulación internos de las propias actividades partidarias. Porque si la democracia formal debe ser flexible en algunos de sus contenidos a fin de adaptarse a la regulación del sistema, lo mismo ocurre con las corporaciones que capacitan y proponen a los dirigentes profesionales.

Los partidos de masas argentinos de fines de siglo XX se han caracterizado por su intensa profesionalización y la propiedad de contar con lineamientos internos que oscilan entre la izquierda y la derecha (pero siempre dentro de los rígidos límites constitucionales). Sin embargo, a pesar de esta flexibilidad interna, la dependencia de las condiciones históricas es también marcada y, como le ocurrió a la UCR, la capacidad de adaptación de las fuerzas políticas es limitada y se encuentra condicionada por el desgaste de sus exponentes y los conflictos internos por la predominancia en el partido, dado que el control interno sostiene la posibilidad de colocar a los propios candidatos en posición de postularse a ocupar cargos públicos en las agencias del estado.

Al mismo tiempo que posiciones de poder, es necesario contar con tiempo y recursos económicos y humanos adecuados, tanto para sostener una posición interna de privilegio como para ascender en la pirámide organizacional. Estas necesidades internas son los pilares de la disciplina partidaria y la lealtad hacia los referentes superiores y los soportes inferiores. La ingeniería partidaria no es tampoco un espacio en el que la voluntad de las bases sea predominante y, en todo caso, incluso esta voluntad se encuentra condicionada por la posición en la organización y por la posición de la organización en relación con las demás fuerzas políticas que compiten por el liderazgo en la repartición de cargos públicos.

La competencia profesional y permanente entre partidos estimula a su vez comportamientos que, amparados por igual en la persecución discursiva del bien común, deben mostrarse igualmente como representantes de la voluntad soberana del pueblo frente a la mala interpretación de los rivales. En este terreno también se agranda el papel de la propaganda política, que llega a adoptar formas llenas de imagen pero escasas en sustancia, porque ante la competencia electoral suele ser tan importante no perder potenciales votantes como convencer a sectores indecisos del electorado. En cualquier caso, se observa, por un lado, que incluso la participación activa en las fuerzas políticas no es garantía para el acceso a una mayor cuota de poder y, por otro lado, que una vez producido el reparto de cargos públicos se reactiva tanto la escisión entre poder político institucionalizado y soberanía popular como las condiciones de competencia partidaria profesionalizada.

c.1.c) Clases, estamentos y partidos en la limitación del acceso al poder político

La profesionalización política conlleva la necesaria disponibilidad de recursos materiales y discursivos para el mantenimiento y fortalecimiento de las posiciones relativas, y ello significa que existen límites sociales a la participación en estas instancias de organización política. No se trata en este caso de barreras formales, sino de usos derivados de las posibilidades fácticas de los sujetos para acceder a la carrera profesional que supone competir en las líneas internas de

un partido. De modo que no se trata exclusivamente de una cuestión de voluntad la participación activa en las organizaciones partidarias, sino que la posibilidad de realizar exitosamente avances en la competencia dependerá del punto de partida de cada elemento competidor. En este sentido, los trabajadores y excluidos socialmente también resultan, en la práctica, excluidos de esta práctica política. Sirven como excepciones parciales algunos sindicalistas pero, en el caso argentino, se ha tratado en general de sindicalistas “de carrera” con gran poder e influencia en aparatos partidarios, esencialmente en el justicialismo, quienes han conseguido hacer el cambio, con suerte diversa, a la lucha estrictamente política. Sin embargo, la regla general es que los políticos de carrera tengan años de militancia, lo cual supone la pertenencia a sectores sociales capaces de disponer para el desarrollo de esa carrera de recursos suficientes y de una ideología política concentrada que habilite esas pretensiones, ya que dicha carrera se transforma, de una vocación, a una oportunidad de ascenso social y económico. Por otra parte, las formas y contenidos de la competencia política aseguran un mejor posicionamiento para sectores profesionales específicos en la competencia interna. De manera tácita pero sostenida, las clases medias y altas, al margen de cualquier influencia externa en los mecanismos partidarios (lo cual no debe rechazarse, pero es difícil de probar), poseen un posicionamiento de partida muy superior al de las mayorías populares al momento de intentar ocupar cargos públicos electivos. Gracias al capital social originario, entonces, se produce un nuevo distanciamiento, esta vez por la lógica material de las clases, entre las cúpulas de los partidos políticos y sus bases, tanto internas como generales, que constituyen su asiento discursivo para la ascensión al poder político dentro de las agencias del estado [Bourdieu, 1990 y 2000; Hall e Ikenberry, 1993].

Estas consideraciones pueden apreciarse de manera empírica en el caso de las fuerzas políticas argentinas, en donde los principales referentes de los partidos mayoritarios, pese a autodenominarse partidos populares o radicales, provienen de estratos sociales y profesionales muy superiores al promedio de sus bases, distancia que se acrecienta con el prestigio político y el poder dentro de las organizaciones de masas, y todavía más en el caso de producirse el acceso a los cargos públicos. Desde esta perspectiva clasista, también los agentes del estado se encuentran cualitativamente diferenciados de buena parte de la ciudadanía, pues sus problemas y prioridades son de tipo muy diferente, y muy distintas serán por ende las formas de enfrentar la realidad circundante. La profesionalización política tiene como última consecuencia práctica este efecto contundente de colocar al conjunto de los operadores políticos de carrera en un estamento diferenciado, ajeno a las condiciones de vida y a las circunstancias imperantes en el *demos*. Esta circunstancia distancia al soberano formal del poder político real de manera contundente, pues el estamento político, dentro y fuera del estado, es también un elemento social capaz de interactuar con sectores, corporaciones y estamentos con capacidad suficiente de acción, aislándose continuamente la esfera del poder real respecto de la sociedad en su conjunto, lo cual no puede tener otra consecuencia que la imposición de intereses particulares y de relaciones imprevistas por el ordenamiento jurídico.

c.2) Límites y alternativas a la participación

c.2.a) Opciones corporativas y sociales

La militancia partidaria no es, desde luego, la única vía de participación en los asuntos públicos con que cuentan los ciudadanos pero, en términos del funcionamiento de la democracia formal, si es la única vía para ocupar cargos electivos. Sin embargo, hay cargos que dependen de la potestad de los gobernantes, tales como los ministros, que pueden acumular un enorme poder legítimo, tanto político como económico y administrativo, sin haber formado parte de partido político alguno. También los representantes ante el estado de potencias extranjeras, organismos internacionales y grupos económicos pueden obtener grandes porciones de poder público, pero no como integrantes legítimos al nivel de dirigencia de agencias estratégicas del estado. Durante el periodo democrático analizado, el ministerio de economía es el principal ejemplo de esta posibilidad, y resulta decisivo en muchos aspectos que integrantes de organizaciones neoliberales (FIEL, CEMA, la Fundación Mediterránea) sin ningún apoyo electoral hayan conseguido ubicarse en estas posiciones estratégicas.

Porque la decisión ciudadana de participar o no en el juego político no se construye en la práctica al juego de partidos, sino que encuentra otras vías de acción real que deben tenerse en cuenta para comprender el desarrollo de fenómenos tan particulares como los experimentados por la democracia real argentina de la época. Ocurre que la decisión de participar en el juego político no se toma en condiciones de laboratorio, sino que se encuentra determinada por la posición social, estructural e ideológica de cada sujeto y sector. Así, un trabajador puede optar por actuar políticamente en un sindicato, un estudiante universitario en un movimiento estudiantil, un empresario en una unión industrial o comercial, etc. Y no se agotan las posibilidades en las organizaciones de naturaleza expresamente política, es decir, aquellas que pretenden ser interlocutores válidos de las autoridades competentes. Toda asociación de alguna importancia puede, según las circunstancias, convertirse en un agente político, incluso por convicción. Así, universidades privadas, ONG's o fundaciones pueden utilizar sus capacidades o ser creadas expresamente para ser canales de influencia política, de la misma manera que las corporaciones y organizaciones económicas buscan posicionarse en el mercado, incluso a través de canales políticos.

La historia argentina del siglo XX no podría entenderse sin la actuación en este campo de las fuerzas armadas [Rouquié, 1982], y el último cuarto del siglo tampoco sin considerar a entidades como el FMI, la UIA, la SRA, la CGT o los "*think tanks*" neoliberales. Tanto como los partidos, las organizaciones de influencia indirecta forman parte del complejo entramado que se mueve en torno a la práctica legislativa y judicial, como así también en la determinación de las políticas públicas de mayor importancia. En realidad, todo acceso real a los mecanismos del estado que no supongan mera protesta o resistencia están mediados por estas organizaciones y entidades, por lo que todo reclamo social debe tender, si pretende influir en forma no meramente obstructiva en las funciones del estado, a la institucionalización de sus discursos. Que los conflictos presentes en la sociedad puedan resolverse a su favor depende de la capacidad de acción que se obtenga por este medio y en este sentido es completamente diferente el poder de cada clase social de establecer organizaciones estables y poderosas en defensa de sus intereses sectoriales, lo cual tendrá necesariamente consecuencias inmediatas en la estructura estatal.

c.2.b) Espacios de acción, espacios de poder y política banal

Junto a cada espacio de acción existente en la sociedad política se generan espacios de poder por donde la información circula en forma de reclamos, respuestas y pretensiones de validez contrapuestas. Sin embargo, el sistema de ponderación y toma de decisiones legítimas sólo está presente en el estado, que centraliza en sus agencias normativas la legitimidad para resolver conflictos por una parte y la potestad del uso de la fuerza por otra. De esta manera, los espacios de acción y de poder obtenidos por la ciudadanía fuera de los límites del estado estarán siempre en minoría de poder frente a una norma estatal sea ésta propuesta por los propios miembros del estado o impuesta a éstos por alguna interferencia corporativa externa. Si los intereses entre estas normas y los de la ciudadanía colisionan, el espacio de poder ciudadano se transforma en espacio de resistencia o contra-poder.

Cuando la respuesta de las agencias estatales es reiteradamente opuesta a los reclamos sociales no cabe, de todas formas, hablar de ilegitimidad, pues el dispositivo de transferencia de la soberanía popular al estado funciona independientemente de las decisiones tomadas en el seno de éste mientras se ajusten a los procedimientos preestablecidos y no encuentren obstáculos en otros poderes públicos. Los elementos orgánicos del estado lo proveen de una defensa normativa compleja y generalmente suficiente frente a la protesta social, mientras que lo hacen permeable a los intereses corporativos. Por ello en el caso argentino se observa con recurrencia el fenómeno de un estado enfrentado a una constante movilización social en varios frentes, a los que puede controlar con legitimidad y eficacia, pero que se muestra débil ante las presiones corporativas provenientes de otros espacios de poder. Nuevamente es el distanciamiento institucional, que en términos funcionales responde a las necesidades de regulación del régimen de acumulación, entre el soberano formal y el mandatario real la brecha que la democracia formal no puede cerrar en su funcionamiento. Los espacios de poder sociales pierden así una capacidad operativa activa y su resistencia efectiva al poder del estado sólo tendrá éxito si se presenta en conjunción con otros espacios de resistencia.

La brecha entre el soberano y mandatario que sólo se acorta ante los actos eleccionarios, pues el sistema de partidos mantiene a algunos integrados en el sistema político (es decir, a los partidos con presencia en las agencias del estado, sean gobierno u oposición) y a otros marginados del mismo, en base no sólo a su caudal electoral, sino también a su inserción histórica y tradicional y el alcance y poder de sus aparatos partidarios, aproxima sus bordes sin que desaparezcan los límites reales de distribución de poder. Así, ante las elecciones los partidos no persiguen más que la obtención de un número de votos suficiente para alcanzar sus objetivos institucionales, quedando el contenido de su discurso y, sobre todo, la voluntad de seguir sus principios supeditada a la maximización de los rendimientos electorales. Para los partidos mayoritarios la mercadotecnia y la eficacia reemplazan a la ideología, por lo menos en un sentido fuerte, volviendo banal el contenido de las pretensiones electorales, ya que la retórica se adapta a diferentes auditorios y se rinde ante las reglas de la imagen.

En cada una de las elecciones de esta etapa se recurrieron a todo tipo de signos, señas y guiños que consiguieron velar tanto la falta de contenidos inamovibles como la carencia de alternativas ante la comprobación contundente de que las condiciones estructurales impedían el libre ejercicio del gobierno, pues la omnipotencia política mostrada ante la ciudadanía (en virtud de la legitimidad democrática) se disolvía rápidamente ante las presiones sectoriales, en especial

las de las corporaciones económicas más poderosas. No sólo ningún gobierno elegido en las urnas cumplió en lo esencial con los contenidos de sus programas, sino que los resultados de cada experiencia los contradijeron en forma patente, ya fuera por decisión propia o de manera compulsiva. La democracia formal de todo el período no mostró sólo ineficiencia administrativa sino, sobre todo, dependencias graves en sus capacidades respecto de agentes externos por completo a las expresiones no sólo fácticas, sino también posibles, de la voluntad popular. Los problemas de todo el complejo administrativo no radicaban, por lo tanto, solamente en la forma en que la administración se ejercía, ni en la debilidad de los canales abiertos para el poder de la ciudadanía, ni siquiera en las dificultades prácticas o discursivas de la democracia formal en Argentina sino, principalmente, en la distribución efectiva del poder político y la circulación de la toma de decisiones.

Capítulo XIII

Elementos orgánicos de la Democracia formal III: Los derechos y su protección jurídica efectiva

- a) Suficiencia formal del ordenamiento jurídico: *a.1) Estructura del sistema jurídico; a.2) Factores condicionantes del poder judicial; a.3) Los derechos fundamentales en la constitución.*
- b) Insuficiencia social del sistema judicial: *b.1) La función de los derechos en la contención de los problemas sociales; b.2) Extensión social de los derechos y garantías; b.3) Los derechos en la gestión de la democracia formal [b.3.a) Cohesión, inestabilidad social y crisis, b.3.b) Los derechos como factores en la reproducción de las relaciones sociales, b.3.c) Los derechos como valores en el contexto de prácticas concretas, b.3.d) Límites de los derechos en el contexto socio-histórico].*

a) Suficiencia formal del ordenamiento jurídico

a.1) Estructura del sistema jurídico

Apreciando el amplio catálogo de derechos, libertades y garantías detallado en la constitución vigente en el período tratado, puede decirse que el ordenamiento jurídico argentino es equiparable, tanto en la formulación existente hasta 1994 como la provista por la reforma constitucional de ese año, a cualquier sistema normativo de las democracias de los países centrales. Heredero de las grandes declaraciones de derechos burguesas, su esqueleto valorativo contempla los derechos individuales y civiles clásicos, más un amplio abanico de derechos agregado en las sucesivas etapas de reforma del ordenamiento, lo cual incluye la incorporación de los más relevantes acuerdos internacionales sobre derechos humanos. En tanto principios de organización y dirección, su imbricación con los demás elementos esenciales de la democracia formal es absoluta, en el sentido de que no puede hacerse una reconstrucción del complejo jurídico-político sin atender a cuáles son las directivas básicas a las que la población y las agencias del estado deben atenerse sin excepción para garantizar la legitimidad formal de la gestión pública, la creación de normas y su aplicación [Kelsen, 1981 y 1983].

Pero al igual que los demás elementos el ordenamiento jurídico y, sobre todo, del sistema judicial en su conjunto, los derechos presentan, en tanto productos axiológicos, una utilidad funcional básica que es independiente del carácter democrático de las instituciones en las que se desarrollan. Al margen de la función particular del estado de derecho, cada uno de los elementos que se encuentran en la cima de la pirámide ostenta una utilidad singular e irremplazable en la ingeniería institucional del estado. Como necesidad previa a dicha utilidad, la constitución desarrolla dos aspectos centrales en cuanto al funcionamiento del sistema judicial y, por lo tanto, relativos a la función y práctica de los derechos. En primer lugar, establece la forma institucional del sistema judicial y, en segundo lugar, determina el contenido normativo superior que debe regir la resolución de conflictos al interior del mismo.

En ambos sentidos poco parece haber en la CA de original y, por otra parte, también en este caso se encuentran elementos institucionales cuyo desarrollo es precedente a la democracia formal. Como nación pre-democrática del siglo XIX, Argentina precisó para el establecimiento del estado nacional instituciones específicas destinadas a regular aspectos muy importantes del modo de producción y del régimen de acumulación en cada período. Pese a su carácter periférico, la afirmación indirecta del capitalismo local precede incluso a la declaración de independencia de 1816 y a la primera constitución de 1853. Porque ya en 1810 la Revolución de Mayo había concedido a los esclavos del Río de la Plata la “Libertad de Vientre” (es decir, que los hijos de los esclavos existentes nacerían libres), abrogando a mediano plazo las relaciones no capitalistas de producción, aunque persistieron largamente relaciones clientelísticas, especialmente en el ámbito de la producción agraria. Esta es la base estructural sobre la que la igualdad formal, por ejemplo, podía empezar a ser de utilidad, aunque no brindara todavía ninguna legitimidad formal a los gobiernos nacionales y provinciales de carácter oligárquico o caudillista. En cualquier caso, como escisión del imperio colonial español, en las Provincias Unidas del Río de la Plata también el tráfico de esclavos estaba en este ámbito ligado al intercambio de mercancías en la fase de expansión mundial del capitalismo [Reid Andrews, 1975; Hobsbawm, 1987; Thomas, 1998]. De hecho, la propia lucha de la independencia puede interpretarse como un conflicto entre regímenes de acumulación contrapuestos, lo cual se

estableció como una tensión entre el estatus de la metrópoli europea y la de sus virreinos y que derivó en un conflicto político ante las consecuencias de las guerras napoleónicas.

De esta manera, los conflictos derivados de las fases iniciales de la división internacional del trabajo en el capitalismo determinaron no sólo la exportación de un sistema de resolución de conflictos, propio de los estados centralizados complejos, sino también de la aparición de conflictos entre diferentes formulaciones posibles del sistema de producción de mercancías [Díaz, 1984]. El carácter comparable del sistema jurídico argentino respecto de sus homólogos en Europa no es entonces nada sorprendente pues, pese a la presentación generalmente violenta de la fragmentación de los imperios coloniales en estados nacionales en el continente americano, la conformación definitiva de estados ligados al capitalismo explica el avance paralelo de las transformaciones jurídicas en este sentido y lo que permite catalogar al proceso revolucionario americano como parte del desenvolvimiento histórico de las revoluciones burguesas. La independencia política conllevó no el reemplazo de las formas jurídicas sino, por el contrario, su afirmación como elementos característicos de una forma de estado nacional acorde a las necesidades de regulación y gestión de esta forma peculiar de capitalismo. Por otra parte, por mucho que se distanciaran las metrópolis europeas de sus antiguas colonias, tanto unas como otras terminarían, en la lógica del desarrollo capitalista, dedicadas a la reproducción de unas relaciones sociales específicas, cuyos principios de regulación debían establecerse en función de las necesidades sistémicas además de las consecuencias de los conflictos existentes, fueran estos externos o internos.

La estructuración piramidal del sistema judicial, que asegura tanto la transferencia de información esencial (el contenido de la jerarquía normativa) como la determinación de legitimidad de origen y de contenido de las resoluciones judiciales, la existencia de planteles privados de asesoría jurídica, el carácter burocrático de amplios sectores y otras características propias de los sistemas judiciales modernos no podían entonces dejar de existir si el estado argentino iba a seguir sosteniendo, y sosteniéndose en, relaciones capitalistas de producción, punto sobre el cual coincidían, en forma implícita, todas las posiciones políticas cualificadas al terminar las campañas independentistas y las guerras civiles del siglo XIX. Porque las luchas por la independencia argentina fueron también luchas por la aceleración de la implantación de las relaciones de producción capitalista propias de un proveedor extensivo de materias primas e insumos esenciales en un contexto de gran concentración de la propiedad privada de los medios de producción, es decir, en este caso, de la propiedad de las tierras de cultivo y cría de ganados. Tal es el peso de la necesidad de los principios funcionales de organización jurídica que la CA no tiene más que esbozar los elementos institucionales que integran el sistema para sostener lo que ya existía antes de su propia redacción o recomponerlo en función del desarrollo histórico de la sociedad. La incorporación de algunos elementos de mayor injerencia democrática (o al menos política), como lo son algunas funciones y elementos del Consejo de la Magistratura (Art. 114 CA), no modificó sustancialmente el modo de procesamiento de los conflictos ni la estructura de las burocracias judiciales.

Como funciones sociales en sí mismas, todos los elementos del sistema judicial argentino preceden a la democracia formal y no cambian ostensiblemente luego de su incorporación (pues regulan y cohesionan un régimen de acumulación distinto, pero no un diferente modo de producción), aunque sí cambien los criterios de habilitación a los que puedan estar sometidos sus integrantes. Jueces, abogados, escribanos, fiscales, leyes, cláusulas o disposiciones, una vez habilitado por el procedimiento previsto constitucionalmente su cargo, pueden cumplir sus

tareas en el marco de la necesidad estructural de resolución de conflictos con independencia de la naturaleza de su legitimidad y del entorno político en que se desarrollan, pues se trata generalmente de una tarea especializada y que la propia ingeniería del sistema, que distribuye las causas según su naturaleza jurídica (civil, penal, económica, etc.), contribuye a aislar. En este sentido, la llegada de la democracia no hizo más que refrendar y re-legitimar un sistema preexistente de estabilización social propio de sociedades complejas y de mecanismos de integración social indispensables para cohesionar lo que los conflictos permanentes amenazan con desintegrar [Simmel, 1986]. De hecho, a todo sistema de organización social complejo en el que las relaciones sociales se encuentren muy mediatizadas, y no sólo al capitalista, le es consustancial un sistema de resolución de conflictos lo suficientemente eficaz como para asegurar la viabilidad del sistema en su conjunto [Durkheim, 1982]. Sea o no la equidad el criterio operativo básico de la administración de la justicia, la ley como referencia general es una necesidad sistémica sumamente relevante para la previsibilidad de las operaciones jurídicas y por ende para todas aquellas operaciones sociales o económicas en las que puedan aparecer conflictos de intereses. Pero ello no significa que los conflictos generados en la sociedad sean tratados por igual por el sistema judicial en su conjunto. La creencia apriorística en esta igualdad de tratamiento, derivada de la universalización de los derechos de participación política y de las garantías individuales, se convierte en un velo para la observación empírica de la funcionalidad del sistema judicial. Porque no solamente importa, para que el sistema de justicia sea realmente equitativo, que los procedimientos judiciales aseguren que las causas se resolverán con una justicia ciega a las condiciones previas de las partes, sino también que las agencias políticas y normativas del estado atenderán de igual manera a las necesidades e intereses de todas las personas y referentes sociales [Maspóns Binchi, 1999]. En este segundo aspecto es en el que la democracia formal argentina ha fallado ostensiblemente a partir de 1983, pues la atención política no se distribuyó de igual manera entre los intereses explícitos de los sectores más concentrados en lo político y en lo económico, capaces de producir comportamientos compulsivos en las propias tareas del estado y los intereses implícitos en las condiciones de vida de la mayor parte de la población, debido precisamente a que las agencias del estado ejercitan para la creación normativa una acción que nominalmente representa a esa mayoría, pero que en la práctica atiende a los sectores más influyentes, es decir, con mayor poder real aunque carezcan de poder formal.

Y aquí radica uno de los elementos de distanciamiento más importante entre la aplicación de la ley y la soberanía formal del pueblo, que produce indirectamente esa ley en una democracia. Cuando se analiza el funcionamiento general de un sistema jurídico en su fase práctica no puede tenerse en cuenta solamente cuáles son sus dispositivos operativos, sus procedimientos y sus contenidos normativos formales, porque el sistema posee criterios tácitos para asegurar que aquellos conflictos que planteen mayores inconvenientes para el modo de regulación sean procesados por las agencias del estado de un modo diferente al del común de las causas. Estos criterios no yacen en los principios constitucionales, sino en los componentes políticos y corporativos de la práctica jurídica del estado. Pero para interpretar esta atención diferenciada se debe atender primero a los dos criterios generales de conformación del sistema judicial, para identificar los canales por los que el metadiscursio jurídico del interés político o sectorial penetra en las instituciones judiciales y falsea en gran medida el funcionamiento formal del dispositivo de administración de justicia.

En el ámbito de las funciones efectivas del sistema judicial la naturaleza real o nominal de la democracia en tanto entorno político y fuente de legitimidad es también independiente de una

de las condiciones de eficacia más importantes del sistema. Porque aun cuando se ponga en duda esa naturaleza, ello no puede ser obstáculo para la existencia de puntos mínimos de acuerdo ético que tienden a garantizar un cierto equilibrio social, sin que importen en este sentido el modo de producción y distribución de la riqueza social. Ello es así porque el mantenimiento del sistema social y de su régimen de acumulación requiere igualmente garantizar, mediante distintos e identificables factores de integración y control social, la reproducción y el funcionamiento de todo el entramado jurídico y político, que se vería seriamente afectado en sus posibilidades de reproducir las relaciones sociales propias del sistema. Por ello el estado nunca pierde importancia, aún cuando tenga mucha menos presencia en el contacto directo con la población que en otros modos de integración social, ya que si deja de ejercer sus funciones reguladoras comienza necesariamente un proceso de crisis. Para garantizar el equilibrio social, entonces, la protección de los derechos constituye un aspecto fundamental y la máxima extensión de los derechos garantizados efectivamente garantiza a su vez un mayor equilibrio del sistema siempre y cuando la extensión y protección efectiva de los derechos no termine por obstruir las vías del régimen de acumulación, haciendo que la tasa de ganancia caiga por cualquier circunstancia por debajo de los límites sostenibles, en cuyo caso el sistema termina por colapsar por mucha que sea la coacción aplicada para mantener el orden público y la seguridad jurídica. Por ello también los sistemas que gozan de un amplio consenso social, como la democracia formal, son en general más aptos que los gobiernos dictatoriales para administrar a las sociedades capitalistas actuales. Aun en un contexto de alto consenso social, no obstante, de no cumplirse alguna de estas condiciones el sistema termina por ser desequilibrado por reclamos sectoriales y cae en una crisis, que resultará en un cambio del régimen de acumulación y siempre y cuando, a su vez, no alcance el grado de crisis orgánica o terminal, que determinaría el reemplazo de todo el sistema político. Después de la dictadura, este punto fue políticamente muy sensible en Argentina, porque el discurso de los derechos humanos es poderosamente legitimador para el sistema de la democracia formal luego de soportarse todo tipo de acciones lesivas para individuos y colectivos, pues la protección de los individuos es fundamental en cualquier sistema organizado de amplio alcance basado en la identidad entre el ciudadano y el soberano, aunque sea su acción real mediatizada y negada durante el ejercicio de la representación política.

Pero en condiciones en los que esta forma de legitimidad termina por encubrir políticas públicas que determinan la aparición de efectos estructurales sumamente nocivos para la población la lectura de los derechos humanos se supedita a las necesidades políticas y este fenómeno debe comprenderse por las condiciones de funcionamiento del sistema y no por la calidad moral del ordenamiento, pues los valores contenidos en dichos derechos puede muy bien ser coincidentes en forma nominal para todos los actores sociales y aún así resultar insuficientes para defender a grandes sectores de la población de los efectos lesivos derivados de la estructura social existente y de las políticas aplicadas. Ello no implica que la dimensión moral de los derechos quede lógicamente subordinada, sino que en el desarrollo efectivo de la democracia formal sus contenidos pueden resultar deteriorados u omitidos. El planteo propio de la filosofía de la justicia acerca de por qué los derechos humanos merecen ser defendidos es reemplazado aquí por uno más propio de la sociología del derecho, relacionado con la utilidad social de los derechos tal y como se presentan desarrollados en una determinada articulación social. La segunda formulación se hace necesaria ante la evidencia empírica de que, en un sistema que formalmente garantiza el disfrute de esos derechos, la realidad de una parte mayoritaria de la población ha sido la degradación continua de sus condiciones de vida.

La hegemonía ideológica de un sistema de valores, que en teoría sustentan todo el sistema jurídico-político al inferir de sus contenidos derechos positivos [Peces Barba, 1991], no ha encontrado su reflejo en el funcionamiento práctico de las instituciones que contribuye a legitimar, y que canalizan una parte sustancial de las acciones públicas y, por esta vía, del poder social efectivo [Ferrari, 1989; Arnaud y Fariñas, 1996; Bobbio, 1995; Beetham, 1991]. Uno de los aspectos que contribuyen a opacar las relaciones entre esa hegemonía y la praxis política es la ficción jurídica de la independencia ética de los derechos y el sistema judicial del mundo de la vida económico o administrativo, asumiéndola como una esfera independiente [Habermas, 2000; Fariñas, 2001b]. Esta percepción, sostenible en términos filosóficos, pierde validez cuando el ejercicio efectivo de las instituciones se mediatiza con la práctica corporativa y los resultados se distorsionan para la creación de normas y la aplicación de las mismas [Maspóns Binchi, 1999].

a.2) Factores condicionantes del poder judicial

La corte suprema de justicia condensa en Argentina la suma del poder judicial ante conflictos extremos, pues tiene atribuciones de tribunal general de última instancia y de tribunal constitucional de última instancia. Si bien se requiere para ser candidato a la misma tener ocho años de ejercicio como abogado de la nación y *“tener las calidades requeridas para ser senador”* (Art. 111 CA), lo cual implica *“tener la edad de treinta años, haber sido seis años ciudadano de la Nación, disfrutar de una renta anual de dos mil pesos fuertes o de una entrada equivalente”* (Art. 55 CA)¹⁰⁰, los miembros son nombrados por el presidente de la república, con la aprobación reforzada de dos tercios del senado, lo cual motiva prácticamente que para nombrar a un miembro de la corte el partido gobernante deba realizar un pacto con la primera minoría. Por otra parte, como la duración del cargo de camarista de la corte suprema es indefinida *“mientras dure su buena conducta”* (Art. 110 CA) y sólo pueden ser destituidos por la cámara de diputados (también por mayoría reforzada), lo normal es que un camarista mantenga el cargo durante varios gobiernos luego de su nombramiento. Esta división de funciones en el congreso supone una distinción en el poder legislativo que no es sólo parte de la economía institucional, sino un mecanismo de control interno. La distribución desigual de los escaños en una y otra cámara explica las frecuentes tensiones entre ambas, cual si se tratara de dos sub-poderes, lo cual puede derivar en una paralización de las actividades legislativas del congreso. Tanto como mecanismo de poder presidencial como para solventar esta eventualidad, los decretos de necesidad y urgencia se han utilizado con escasa discriminación. Como resultado de esta subdivisión, las relaciones del legislativo con la corte suprema de justicia y con el ejecutivo pueden resultar ambivalentes, siendo estas atribuciones diferenciales, sumadas a las disposiciones constitucionales para la producción de la normativa, los canales de enfrentamiento institucional.

Para el período analizado aquí, de hecho, el fracaso de los intentos de la administración radical por ampliar la cantidad de miembros de la corte suprema (lo cual equivalía a volverla más dependiente del poder político presidencial) contrasta con el éxito en este sentido de la estrategia menemista, que contó con el apoyo del propio Raúl Alfonsín como jefe de la oposición radical para instalar la *“mayoría automática”*, que en la práctica otorgó al poder ejecutivo de Carlos Menem la mayor parte del poder político real. Pero una vez nombrados, los camaristas menemistas conservaron su poder bajo la administración de la Alianza, y su

¹⁰⁰ El último requisito parece ser un resabio de la organización aristocrática original del estado, aunque su mantenimiento discursivo indica una réplica a la igualdad de oportunidades en el acceso a estos cargos públicos.

renovación no se consiguió ni siquiera luego de la crisis de 2001, a pesar de la avalancha de amenazas de juicios políticos en la cámara de diputados de estos jueces y de los jueces miembros de tribunales inferiores igualmente dependientes del menemismo, lo cual afectó al desarrollo de algunas de las causas más importantes abiertas en relación con el estado, como la investigación del atentado contra la Asociación Mutual Israelita Argentina en 1994 (el más grave atentado de la historia del país), en la que no se hallaron, en definitiva, a los autores directos ni intelectuales, pero pudo probarse que el estado mismo, a través del juez que instruía la causa, puso trabas a la investigación, las cuales incluyeron la desaparición de pruebas y amenazas y sobornos a imputados y testigos [P12, 03-07-2004, Sec. El País; VV.AA., 1996a]. Lo mismo ocurrió con causas relativas a la corrupción oficial o a irregularidades en materias tan decisivas como la privatización y concesión de empresas públicas. Por ello la renovación de la corte suprema, que avalaba por acción o inacción las recurrentes irregularidades en los tribunales inferiores o bloqueaba los intentos de investigación de las mismas por parte de otras instancias judiciales, se convirtió en un elemento clave en la estrategia de estabilización y reestructuración política duhaldista y por ello mismo en un aspecto no logrado por su gestión, como el propio Duhalde admitió antes de dejar el cargo¹⁰¹.

En todo caso, la significativa relación entre el poder judicial y el ejecutivo marcan una pauta muy consistente en el tratamiento de los contenidos constitucionales, pues su operatividad efectiva está controlada en buena medida por la acción de estas agencias estatales, al margen de cualquier opinión filosófico-política al respecto. La verticalidad del sistema judicial habilitó que las causas más sensibles a los intereses del gobierno fueran administradas directamente por el máximo tribunal, acelerando las transformaciones a través de la legitimación sin crítica de los proyectos legislativos que instalaron las políticas económicas neoliberales o bloqueando los intentos de frenar el avance de las mismas. La coalición “poder ejecutivo-corte suprema” desactivó el control de poderes para reducirlo a una distinción funcional y, en muchos casos, a una cobertura recíproca que habilitaba la apertura de canales no sólo de corrupción institucional sino, lo que es aun más grave en términos estructurales, la permeabilidad del sistema para aquellas políticas sectoriales que beneficiaron significativamente a los sectores concentrados de la economía.

Los tribunales inferiores de la nación, que son en la práctica los que sustentan el funcionamiento del entramado jurídico en la resolución de los conflictos habituales, resultan en general más ajenos a las cuestiones políticas de importancia, si bien durante la gestión menemista se suscitaron muchos problemas por la subordinación de algunos jueces al poder político, en especial en el manejo de causas estratégicas. En cualquier caso, la importancia operativa de estos tribunales queda restringida políticamente por su inferioridad en la jerarquía institucional en relación con posibles presentaciones de índole social contra las actuaciones del poder político. De esta manera, tampoco prosperaron los reclamos presentados contra los indultos presidenciales a las cúpulas militares condenadas por violaciones a los derechos humanos y lo hicieron muy lentamente las causas destinadas a la recuperación de niños secuestrados durante la dictadura, y ello a pesar de que a lo largo de toda la experiencia democrática no dejó de existir un consistente reclamo social por la respuesta a estos problemas tan próximos, por una parte, a la defensa de los derechos humanos y, por otra parte, a uno de los elementos fundamentales de la legitimidad de las instituciones democráticas en Argentina.

¹⁰¹ V. Cap. IX en la segunda parte.

En estas condiciones no podían encontrarse por la vía judicial respuesta a los reclamos relativos a las consecuencias de la aplicación de las políticas públicas durante todo el período. Incluso en los momentos en que el estado impuso compulsivamente restricciones a elementos tan protegidos como la propiedad privada el poder judicial no pudo enfrentar eficazmente las acciones del poder político. Este crónico déficit en el rol del poder judicial como contrapeso de los poderes políticos asentados en el ejecutivo y en el congreso es prácticamente parte integrante de la cultura política argentina, en la que el poder judicial queda restringido en su capacidad de frenar eficazmente a los restantes poderes del estado cuando éstos exceden los marcos constitucionales, pese a ser esa una de sus funciones principales en materia de equilibrio institucional.

Pero es en la distribución y ejecución efectiva de las causas en donde se verifican las mayores deficiencias del sistema en cuanto a la equidad en la administración de la justicia. Como ocurre con la posibilidad de presionar corporativamente al poder ejecutivo y al legislativo, también en el desarrollo de los procesos legales tienen las corporaciones una mayor capacidad operativa real dentro del sistema judicial. Esto tiene importantes consecuencias tanto en la gestión de los propios conflictos ingresados como causas en el sistema como en la proyección de los defectos estructurales sobre los propios principios normativos esenciales recogidos en la constitución. Así, el sistema judicial durante el período analizado se ha mostrado incapaz de proteger los derechos procesales de muchos habitantes de la nación, como así también los derechos de los reos por diversas causas, explícitamente garantizados por el texto constitucional en su Art. 18: *“Quedan abolidos para siempre la pena de muerte por causas políticas, toda especie de tormento y los azotes. Las cárceles de la Nación serán sanas y limpias, para seguridad y no para castigo de los reos detenidos en ellas, y toda medida que a pretexto de precaución conduzca a mortificarlos más allá de lo que aquélla exija, hará responsable al juez que la autorice”*. La tremenda dilación en los procesos judiciales para los delitos no políticos, incluso de naturaleza penal, motiva tanto la superpoblación carcelaria como la falta de control sobre el servicio penitenciario. Por otra parte, las influencias políticas generan idénticas prolongaciones en los procesos seguidos a integrantes o ex-integrantes de las agencias del estado y a presuntos cómplices privados, a menudo miembros de importantes corporaciones, en casos de corrupción o mal cumplimiento de las funciones públicas. Pero mientras que en el primer caso la dilación es dañina tanto para los procesados encarcelados sin resolución judicial definitiva como para quienes reclaman justicia, pues ante las deficiencias del sistema muchos condenados quedan exentos de ingresar en prisión o sus condenas se ven reducidas para paliar el hacinamiento carcelario, en el segundo caso la dilación resulta generalmente beneficiosa para los procesados, pues las causas terminan por caer por diversas vías, inhabilitando posibles penas resultantes de la aplicación de la normativa vigente, o consiguen finalmente evadirse valiéndose de su poder económico o sus contactos políticos.

Esta doble cara del sistema judicial, a la que se suman las diferencias devenidas de contar o no con una buena defensa (cuya variación depende generalmente de la situación económica de las partes), se refleja no sólo en consecuencias sociales de malestar y falta de credibilidad en la justicia, sino también en intrusiones del poder político en materias que afectan a las personas. La falta de equidad en las estrategias tributarias a lo largo de todo el período constituye una de las más significativas pruebas de la sumisión de los dispositivos judiciales a los intereses políticos, mientras que el diseño de estas políticas es, a su vez, uno de los dispositivos más frecuentes de intervención de intereses privados en la orientación de las políticas públicas. Amparado también, sin embargo, por la legitimidad democrática, el sistema judicial se

transforma así en un mecanismo de control social y gestión de conflictos, guiado sólo formalmente por los principios constitucionales, ya que los mismos quedan recortados a la medida de los propios procesos judiciales. Con todo, ello no significa que el sistema sea simplemente ineficaz, sino que su modo de funcionamiento garantiza una protección de los principios éticos de la constitución en la medida en que ello no entre en conflicto con el poder corporativo instalado en o a través de las agencias políticas del estado.

Una estructura cómo la que presenta el poder judicial argentino, ordenada y funcional pero condicionada e incluso subordinada a elementos ajenos a sus principios formales de funcionamiento no sólo no contribuyó a mantener el orden social ante la crisis, sino que se vio desbordada por el desarrollo de la misma en cuanto a la atención de los reclamos en lo civil, lo económico y lo social. Como alternativa institucional de estabilización tampoco se constituyó en una garantía para limitar el poder arbitrario y, desde esta perspectiva, contribuyó a mermar, por razones prácticas y no sólo de sensibilidad social, la legitimidad democrática del resto de las instituciones, al mismo tiempo que contribuía al mantenimiento de las políticas impulsadas por las mismas. De esta forma, el sistema judicial se escindió, tácitamente, en dos dispositivos distintos, guiados por estructuras formales diferentes. Por una parte, se encuentra el sistema general, encargado de la resolución mínima indispensable de los conflictos derivados de la vida social, que garantiza la cohesión sistémica por medio de la coacción. Por otra parte, se encuentra el sistema judicial cuasi-político, que actúa frente a los grandes intereses corporativos. Se trata de dos “justicias” muy diferentes, una para quienes detentan el poder social y otra para quienes se someten, se resisten o se rebelan a él. El funcionamiento de los derechos constitucionales es muy diferente en ambas esferas, pues cambian por completo las formas que rigen su funcionamiento. Por otra parte, esta escisión tácita, que puede observarse sin embargo en el tratamiento diferenciado de las causas, contribuye a mantener aislados a los procesos sociales que devienen en conflictos jurídicos de los procesos políticos que debieran producir una reacción judicial. No se trata simplemente de que exista “una justicia para los pobres y otra para los ricos”, afectando al principio de igualdad formal (lo cual no debe descartarse sin más, por otra parte), sino que la disposición práctica del sistema judicial adopta la forma de un dispositivo de cierre y encasillamiento de los conflictos, según se trate de materias que deban tratarse o bloquearse desde la perspectiva del poder real. Y es en este contexto de funcionamiento de la estructura judicial en el que los derechos básicos detallados en la constitución se desenvuelven. Como se sostiene en los principios teóricos de este trabajo, la realización de los derechos no puede analizarse simplemente desde la perspectiva teórica, sino que debe evaluarse su práctica en los contextos sociales e institucionales específicos con el que las instituciones que los administran según la distribución de tareas formal que el diseño constitucional establece. Sin embargo, no debe tampoco perderse de vista que los conflictos se resuelven judicialmente por referencia a los derechos institucionalizados en el desarrollo normativo, cuya base está explicitada en la redacción del texto constitucional y a los códigos que desarrollan la normativa vigente, legitimada por la democracia formal, que son los encargados de reglamentar su ejercicio.

a.3) Los derechos fundamentales en la constitución

La CA constituye, desde el punto de vista de su elaboración, una estructura formada por capas sucesivas de desarrollo, que cubren algo más de 150 años de historia. Pese a las sucesivas reformas a las que fue sometida desde su formulación original, quedan todavía restos de su

elaboración primitiva. Los continuos e importantes cambios en la estructura social argentina no se reflejan en un número acorde de modificaciones en el texto constitucional: los abundantes quiebres institucionales que sufriera el país explican parcialmente esta cuestión. En efecto, muchos gobiernos, especialmente aquellos derivados de golpes de estado de tipo militar y anti-popular, prefirieron actuar al margen de la constitución o gobernar mediante el fraude antes que intentar reformar el texto en su beneficio.

Gracias al aprendizaje histórico provisto por estas circunstancias, el texto actual asegura que la constitución *“mantendrá su imperio aun cuando se interrumpiere su observancia por actos de fuerza contra el orden institucional y el sistema democrático”* (Art. 36 CA). Se trata de una muestra de la regularidad con que el contenido de la Institución ha resultado vulnerado. No es difícil verificar la sucesión de etapas políticas diferenciadas en su texto, de tal modo que se encuentran apartados que recuerdan a la Ilustración, al ideario Jacobino, a la lucha independentista, a las guerras civiles, al imperio de las oligarquías agro-ganaderas, al ascenso de las clases medias, al despliegue del industrialismo nacional, al populismo laborista y corporativista, a la práctica genocida de la Dictadura y al oportunismo político de gobernantes políticamente legítimos. De este modo, es posible encontrar auténticos anacronismos entremezclados con las más modernas formas de reconocimiento de derechos y garantías y los elementos históricos más inmediatos. No pocos de sus contenidos tienen, por otra parte, una textura lo bastante abierta como para permitir una amplia tarea de interpretación e incluso de acción. Ello deriva en la capacidad de las instituciones ejecutivas, legislativas y judiciales de alterar en el transcurso de las operaciones jurídicas y en forma pronunciada esas proposiciones constitucionales y se produce en este caso una insuficiencia explicativa derivadas de esta distancia entre el texto y la práctica. En efecto, dada la amplitud de la protección jurídica con que cuentan los Derechos Humanos y las Garantías Individuales en la CA, debiera suponerse erróneamente que se trata de un texto dedicado a estructurar una sociedad bien ordenada y con un claro sentido de la justicia. Porque una lectura desatenta del texto podría llevar a considerar equivocadamente que la democracia en Argentina cuenta con 160 años de desarrollo efectivo, cuando en realidad los gobiernos democráticos ocupan apenas un tercio de este lapso. No obstante, incluso en los más largos períodos de imperio constitucional se reprodujeron, por las razones que fueren, los motivos y los hechos que defraudaron la confianza puesta en la Constitución, borroneando con leyes, decretos, actos de gobierno, complicidades judiciales y traiciones políticas las buenas intenciones escritas en lo más alto de la jerarquía normativa de la nación.

Durante el período democrático que se intenta estudiar aquí los principios constitucionales han sido vulnerados en tan numerosas ocasiones por las agencias del estado que puede pensarse que el texto constitucional no se encuentra en vigor. Por el contrario, el sistema administrativo, legislativo, gubernativo y judicial propuesto por la Constitución se parece bastante a lo prescrito por ella, pues lo que falla, más que la forma del estado que se propone, son los contenidos morales que se pretendía defender con el texto. Más razón hay entonces para preocuparse por el destino de estos valores y su dislocación en relación con los mecanismos institucionales destinados a defenderlos.

No obstante, interesa todavía verificar el modo en que dichos valores son enunciados en el texto, así como constatar de qué medios se valen sus artículos para defenderlos y garantizar a los titulares de los derechos su protección. Se trata, al menos por el momento, de identificar los bienes que se considera imprescindible defender, desde un punto de vista moral y su relación con los mecanismos institucionales dispuestos para su defensa y desarrollo. Al mismo tiempo,

es necesario señalar aquellos elementos que son considerados simultáneamente valores y procedimientos, como las nociones de “Federación”, “República”, “División de Poderes” o “Democracia”.

Como en la elaboración de otras constituciones, prevalece un dispositivo discursivo muy remarcable por sus consecuencias políticas: la referencia es para la disposición ordenada del texto, distribuida por artículos, y en donde suelen enunciarse primero los aspectos generales de lo que se tratará en el texto, definiendo el ámbito político-territorial –que es en definitiva el contexto social– de aplicación de la normativa, para luego enumerar los valores principales que se intenta defender y finalmente desarrollar los mecanismos institucionales destinados a implementar esta defensa. Hay que destacar sobre esta disposición dos aspectos. El primero, que dicha disposición hace posible que numerosos valores y principios de tipo ideológico se entremezclen en las definiciones y implementaciones sin respetar los principios de claridad expositiva y conceptual, alterando a los valores positivamente identificables de forma altamente significativa, limitando los derechos emergentes e incluso contradiciéndolos efectivamente. El segundo aspecto implica la posibilidad de que aparezcan quiebres, fisuras, contrasentidos, entre la claridad con que se exponen los valores y la disposición institucional del estado. Porque no debe olvidarse que el papel central de una constitución no es formar un estado, que es preexistente a la misma, sino modificarlo parcialmente y también, principalmente, sostenerlo legalmente, defendiéndolo de los bruscos cambios en las relaciones de fuerza de la sociedad. Por esto las constituciones –o el conjunto de las leyes básicas de un estado– son tan importantes en las grandes sociedades modernas: constituyen elementos de cohesión social que reemplazan o suplen las deficiencias de una comunicación inter-personal disminuida por las distancias reales entre los ciudadanos y las manifiestas distancias respecto de las organizaciones que definen la estructura sociopolítica. La complejidad y distancia de las relaciones sociales en este tipo de asociación compleja requiere de dicho elemento para mantener una relativa coherencia y continuidad institucional. Sociedades más simples no requieren de tales complicaciones, dado que los dispositivos de integración social funcionan con mucha mayor eficacia en vista de la escasa diferenciación social y las mucho más estrechas “distancias” entre los componentes de una comunidad. El mismo proceso conduce a una cada vez mayor especialización y distanciamiento entre las diferentes materias reguladas: administración, comercio, trabajo, familia o delito, son espacios en donde desarrollos de alta complejidad se alejan considerablemente de las proposiciones simples del texto constitucional, y puede sugerirse que esta distancia favorece la multiplicación de las oportunidades en que los derechos y valores defendidos y garantizados en primera instancia queden, en la puerta de salida del sistema, virtualmente abrogados.

Si bien no existe en la propia constitución un catálogo explícito de derechos fundamentales, puede considerarse que los artículos 1 al 27 constituyen el núcleo más duro del texto, aunque algunos artículos posteriores se encuentran también reforzados por advertencias claras acerca de su fuerza normativa. En estos artículos se presentan, sin embargo, no pocas tensiones, derivadas no sólo de la historia del propio texto, sino también de la irresolución de conflictos existentes en la sociedad argentina.

Los primeros artículos de la Constitución, agrupados bajo el capítulo primero y segundo, recorren Declaraciones, Derechos y Garantías, delineando la forma del estado nacional partiendo de la primitiva forma federativa, por lo que no extraña el fuerte carácter integrador del gobierno federal. Algo más sorprendente, quizás, para una sociedad bastante laicizada, es

que se dice en el artículo 2º que *“El Gobierno federal sostiene el culto católico apostólico romano”*. Pero es a partir del artículo 14º en donde se reconocen los valores típicos de la modernidad, en forma algo desordenada aunque perfectamente reconocible. Se observan en el Art. 14 elementos característicos de la ideología liberal, en la forma de derechos extendidos a todos los habitantes de la nación –sin hacer mención alguna, curiosamente, de la condición de ciudadanía–; estos derechos son los siguientes: Trabajar; Ejercer toda industria lícita; Navegar y Comerciar; Peticionar a las autoridades; Entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino; Publicar las ideas por la prensa sin censura previa; Usar y disponer de su propiedad; Asociarse con fines útiles; Profesar libremente el culto; Enseñar y aprender. En contraste, el Art. 14 bis, que asienta principios fuertes en relación con el trabajo desde la perspectiva del obrero asalariado, herencia de una conjunción entre los objetivos socialistas –fruto del esfuerzo de bloques políticos siempre minoritarios en el país, aunque con un gran peso intelectual– y el poderío político del peronismo, a mediados del siglo XX. Así, este artículo asegura: Condiciones dignas y equitativas de labor; Jornada limitada; Descanso y vacaciones pagados; Retribución justa; Salario mínimo vital móvil; Igual remuneración por igual tarea; Participación en las ganancias de las empresas, Control de la producción y colaboración en la dirección; Protección contra el despido arbitrario; Estabilidad del empleado público; Organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial. En cuanto a los gremios, pieza clave de la estrategia industrialista, queda garantizado: Concertar convenios colectivos de trabajo; Recurrir a la conciliación y al arbitraje; El Derecho de huelga y, además, *“Los representantes gremiales gozarán de las garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión sindical y las relacionadas con la estabilidad de su empleo”*. El Estado se ve comprometido a otorgar los beneficios de la seguridad social, con carácter integral e irrenunciable: Seguro social obligatorio; Jubilaciones y pensiones móviles; Protección integral de la familia; Defensa del bien de familia; Compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna. Naturalmente, este modelo no conjuga bien con la perspectiva liberal del artículo precedente y colisiona frontalmente y con extrema violencia con las políticas económicas neoliberales impuestas durante la década menemista. Por otra parte, pese al carácter progresista de éste artículo, queda una amplia franja de potenciales titulares de derechos descubierta, compuesta por aquellos que no quepan en la definición de fuerza de “trabajo”, del cual se habla en términos genéricos –*“en sus diversas formas”*–, convirtiéndose en objeto de opinión e interpretación, sumergiendo a todos los derechos que se pretendía proteger aquí en una indeterminación fácilmente manipulable.

Luego de este apartado, se instalan en forma bastante pintoresca los Derechos liberales más clásicos de Libertad, Igualdad y Propiedad, éste último mucho más protegido que en otras constituciones. El Art. 15 delata la edad de la redacción original en relación con el valor Libertad, y su forma literaria es apreciable: *“En la Nación Argentina no hay esclavos: los pocos que hoy existen quedan libres desde la jura de esta Constitución; y una ley especial reglará las indemnizaciones a que dé lugar esta declaración. Todo contrato de compra y venta de personas es un crimen de que serán responsables los que lo celebrasen, y el escribano o funcionario que lo autorice. Y los esclavos que de cualquier modo se introduzcan quedan libres por el solo hecho de pisar el territorio de la República”*. Pero este desarrollo del concepto bloquea la percepción de formas más modernas de sometimiento y opresión, que esquivan la relación de propiedad sobre seres humanos mediatizando y formalizando la condición de Igualdad. Sobre este segundo valor fundamental, el Art. 16 es igualmente claro e inocuo: *“La Nación Argentina no admite prerrogativas de sangre, ni de nacimiento: no hay en ella fueros personales ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad. La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas”*. Respecto a la Propiedad, material e intelectual, se encuentra

fuertemente protegida por el Art. 17, y muestra todavía los peligros que sufriera en tiempos de las luchas civiles que se prolongaron durante décadas en el siglo XIX: *“La propiedad es inviolable, y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley. La expropiación por causa de utilidad pública, debe ser calificada por ley y previamente indemnizada. Sólo el Congreso impone las contribuciones que se expresan en el artículo 4º. Ningún servicio personal es exigible, sino en virtud de ley o de sentencia fundada en ley. Todo autor o inventor es propietario exclusivo de su obra, invento o descubrimiento, por el término que le acuerde la ley. La confiscación de bienes queda borrada para siempre del Código Penal argentino. Ningún cuerpo armado puede hacer requisiciones, ni exigir auxilios de ninguna especie”*.

Así se aprecia que los derechos ligados a la actividad laboral preceden en la redacción a los derechos civiles clásicos, apegados a su forma primitiva. Ésta incongruencia sólo puede interpretarse a la luz de los conflictos políticos reales por los que atravesó la historia de país. Por su parte, estos derechos civiles son sucedidos por la importante mención de los Derechos Procesales, sancionados en el Art. 18, entremezclados con la declaración de la inviolabilidad del domicilio, la correspondencia y la privacidad, que se completa en el Art. 19, bajo el precepto de que: *“Ningún habitante de la Nación será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe”*. No hay sorpresa alguna en la formulación de estos derechos, sino quizás en la explícita mención de los derechos de los condenados, pues se señalan aquellos aspectos esenciales: necesidad del juicio previo al castigo; nulidad de la aplicación retroactiva de la Ley, Inviolabilidad de la defensa, etc. La pena de muerte por causas políticas y toda especie de tormento quedan abolidas permanentemente.

Resultado de la crónica condición de país de baja densidad demográfica relativa y del importante papel de la inmigración en la formación y desarrollo del país, el Art. 20 prevé un trato respetuoso de todos los Derechos Civiles de los extranjeros residentes, y un período relativamente corto y no obligatorio de dos años, que pueden incluso reducirse, para obtener la naturalización. Se suma a éste el Art. 25, que establece que *“El Gobierno federal fomentará la inmigración europea; y no podrá restringir, limitar ni gravar con impuesto alguno la entrada en el territorio argentino de los extranjeros que traigan por objeto labrar la tierra, mejorar las industrias, e introducir y enseñar las ciencias y las artes”*. Si existe algún elemento discriminatorio en esta disposición –y lo hay– debe atenderse al hecho siguiente: cuando fue formulada originalmente, el país se encontraba gobernado por una de las más poderosas oligarquías agro-ganaderas del mundo, convencida de que era capaz de hacer un país a la medida de sus pretensiones y que ejercía casi sin tapujos una actitud marcadamente racista [Sarmiento, 1899 y 1946; Soltonovich y Lenguita, 1999].

El Art. 21, que establece el deber de todo ciudadano argentino de armarse en defensa de la patria y de la Constitución, delata el fin del catálogo de Derechos Fundamentales, aunque de ninguna manera ello implica que no continúen agregándose valores, a veces en forma caótica. El texto constitucional cuenta con nada menos que diecisiete disposiciones transitorias, referidas a variadas cuestiones, desde la reivindicación de la soberanía argentina sobre las Islas Malvinas y otros archipiélagos australes a la conducción institucional de los efectos causados por la última reforma constitucional. No obstante, es en el Art. 24 en dónde se establece que *“el Congreso promoverá la reforma de la actual legislación en todos sus ramos, y el establecimiento del juicio por jurados”*, de forma tal que no es poca la confusión que puede hallarse en el texto. Más importante que esto, hacia el Art. 28 se hace patente el reconocimiento de los valores tratados anteriormente como catálogo básico, al mismo tiempo que se establece definitivamente la

supremacía de la Constitución en la jerarquía legal del estado. Así: *“Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio”*. Interpretando esta proposición, al parecer la Asamblea Constituyente se refería a que los valores referidos a estos principios, garantías y derechos no debían ser vulnerados, pues la propia Constitución establece que leyes inferiores deberán regular el desarrollo de estos elementos fundamentales. Pero este artículo, al mismo tiempo que súper-protege los derechos fundamentales, súper-protege a la forma de estado, confundiendo los aspectos valorativos con los estrictamente procedimentales, ya que en el Art. 22 se asegura perentoriamente el carácter indirecto del ejercicio de la soberanía. Esta aseveración parece exceder los límites de una Constitución basada en y protectora de la soberanía popular y el sistema político de la democracia representativa, aún tratándose de la máxima jerarquía normativa del estado. Este hecho no deja de tener importantes consecuencias. La principal de ellas es que sólo el cuerpo bicameral de representantes en pleno y por mayoría reforzada de dos tercios de sus miembros puede elegir reformar la constitución, según se establece en el Art. 30, de modo que sólo este cuerpo, y la Asamblea Constituyente resultante e imprescindible, darán paso a la devolución de la soberanía al pueblo de donde emana, situación que es bien difícil de imaginar, precisamente porque la mayor presión popular por una reforma en la forma del estado sobrevendrá al mismo tiempo que el mayor descontento contra los representantes, de modo que resulte casi imposible que dicha soberanía se reestablezca y se vuelva operativa. Por su parte, aunque ya se encontraba garantizada la Libertad de Expresión sin censura previa, alguna mala experiencia previa habrá llevado a los constituyentes a proteger la Libertad de Prensa incluso de la voluntad del congreso federal, según se establece en el Art. 32.

La división y separación de los poderes públicos se encuentra presente en numerosos artículos, vástago de la Ilustración que reluce como valor y procedimiento a la vez y que en el caso argentino se opaca con una implementación deficiente en un grado bastante impresionante. Pero en la relación con los derechos en sí, el texto constitucional se muestra abierto y permeable a la admisión de nuevos derechos ya que, según su Art. 33: *“Las declaraciones, derechos y garantías que enumera la Constitución, no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumerados; pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno”*. Si la confusión entre valores y procedimientos es ya mucha, no podía dejar de empeorarse el panorama cuando el capítulo segundo del texto constitucional establece una serie de *“Nuevos Derechos y Garantías”*, en dónde los primeros protegidos son los Derechos Civiles, según el ya citado Art. 36, que establece a su vez el derecho ciudadano de resistir contra quienes ejecutasen actos de fuerza o inobservancia del orden constitucional y el sistema democrático, lo cual no deja de ser un arma de doble filo, según quién y con qué fines y argumentos levante en alto este derecho, mientras que colisiona potencialmente con el propio Art. 22, que señala, además del carácter representativo del gobierno que: *“Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticione a nombre de éste, comete delito de sedición”*. El Art. 37, por su parte, garantiza la protección de los derechos políticos mediante la institución del sufragio universal, igual, secreto y obligatorio, y también garantiza la real igualdad de oportunidades en este terreno entre varones y mujeres, confundiendo los derechos políticos generales con las acciones de discriminación positiva en forma alarmante.

Siendo los representantes una institución obligatoria de la forma de estado establecida, resultan igualmente imprescindibles los partidos políticos que proveen de dichos representantes a la población. El estado se encuentra entonces en la necesidad de sostener a los partidos políticos que se ciñan a la Constitución vigente, y estos a su vez, en teoría al menos, deben organizarse y

funcionar en forma democrática. Así lo establece el Art. 38, aunque el funcionamiento interno de las corporaciones políticas argentinas dista de respetar estos criterios en la organización de sus bases y afiliados.

El Art. 39 sanciona la Iniciativa Popular para la presentación de proyectos de ley, sólo con lograr un máximo del tres por ciento del padrón electoral nacional. Sin embargo, algunas de las cuestiones más importantes (reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal) se encuentran explícitamente excluidos de esta posibilidad, lo cual circunscribe estas materias a la acción exclusiva de las agencias del estado. Por su parte, la cámara de diputados tiene a su disposición dos mecanismos para reclamar la atención del electorado: la Consulta Popular y la Consulta Popular No Vinculante (Art. 40). Esta prerrogativa de la cámara baja se encuentra en el nuevo catálogo de derechos y garantías en vez de situarse, como parecería corresponder, en los artículos que detallan las atribuciones y funciones del poder legislativo.

El Art. 41 promueve la protección de un medio ambiente sano y bien conservado al grado de derecho civil de los habitantes de la nación, llegando incluso a prohibir el ingreso de desperdicios tóxicos y radiactivos al territorio nacional. La cuestión es seria pero se trata de uno de los derechos que más fácilmente colisionan (y se sacrifican) en pos del desarrollo económico. Por su parte, el Art. 42 constituye a los *“consumidores y usuarios de bienes y servicios”* como sujetos de Derecho, desdoblando al conjunto de la población, aunque apartando definitivamente a los marginados del sistema del cuerpo de la sociedad. Se trata de una curiosa interferencia de la *“vida de mercado”* en un espacio de valores más generales y con tendencia a ser considerados universales.

Para proteger todo el catálogo de derechos y garantías, incluyendo estas últimas innovaciones, el Art. 43 establece que *“Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley”*. En cuyo caso el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva. Esta acción puede interponerse contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, siempre que estén registradas conforme a la ley. Y, denotando las lesiones sociales producidas por la última dictadura se dispone que: *“Toda persona podrá interponer esta acción para tomar conocimiento de los datos a ella referidos y de su finalidad, que consten en registros o bancos de datos públicos, o los privados destinados a proveer informes”* y también: *“Cuando el derecho lesionado, restringido, alterado o amenazado fuera la libertad física, o en caso de agravamiento ilegítimo en la forma o condiciones de detención, o en el de desaparición forzada de personas, la acción de hábeas corpus podrá ser interpuesta por el afectado o por cualquiera en su favor y el juez resolverá de inmediato, aun durante la vigencia del estado de sitio”*. Hasta aquí se extiende el catálogo ampliado de derechos y garantías dentro de la CA, aunque debe responderse todavía por la relación con los pactos y tratados internacionales que intentan regular esta materia.

Respecto a este importante aspecto, pues no sólo se define la relación de los derechos defendidos en tratados internacionales con la estructura judicial argentina sino también la

inserción del propio estado en el concierto de las naciones, en un importante segmento en el que se enumeran las atribuciones del congreso, se declara de jerarquía constitucional, sin que ello reemplace o menoscabe los derechos y garantías enumerados en la primera parte de la Constitución, a los siguientes tratados internacionales (Art. 75, 22 CA):

- a) La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre;
- b) La Declaración Universal de Derechos Humanos;
- c) La Convención Americana sobre Derechos Humanos;
- d) El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;
- e) El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo;
- f) La Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio;
- g) La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial;
- h) La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer;
- i) La Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes y
- j) La Convención sobre los Derechos del Niño.

Se trata de diez tratados internacionales que deben comprenderse como parte integrante de la Constitución en lo que a la protección de derechos de diversa naturaleza y alcance se refiere, completando lo que debería ser un sistema fuerte y amplio de protección de la persona y los colectivos. En forma más particular, el mismo artículo dispone en su inciso 17º que el congreso debe *“Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos”*, completándose así el listado de derechos civiles y políticos que la Constitución alcanza a comprender, siendo sus restantes disposiciones de carácter político-institucional y procedimental, componiéndose finalmente el cuerpo completo de la forma de estado pretendida por el texto constitucional.

b) Insuficiencia social del sistema judicial

b.1) La función de los derechos en la contención de los problemas sociales

Al margen de las inevitables complicaciones que supone insertar en un texto ya no demasiado bien ordenado una cantidad considerable de disposiciones jurídicas de acuerdos internacionales, y de las incongruencias originales del texto, producto en parte de la superposición de épocas bien distintas de redacción y en parte de la falta de cuidado de las sucesivas Asambleas Constituyentes, que no intentaron una reconstrucción más acertada y actualizada de los artículos más añejos, no es demasiado difícil encontrar qué valores son los defendidos por el texto en su conjunto, ni es demasiado complicado interpretar qué se esperaba de las instituciones y poderes creados por la Constitución para la protección de dichos valores. Y es que la CA no es en este aspecto innovadora ni revolucionaria, sino que se limita a disponer una forma de estado cuya formulación teórica es muy similar a la de otras constituciones modernas. Excluyendo algunos rasgos característicos de la organización federal y republicana, valores e instituciones son análogos a los establecidos por la mayor parte de las constituciones de Europa Occidental, y ciertamente no hay en el texto elementos objetables desde el punto de vista de las formaciones políticas predominantes en los países centrales y dominantes, considerados a su vez los más avanzados en términos de protección de los derechos humanos.

Pero también desde esta perspectiva toda comparación con la situación social efectiva de la población es significativa (y enormemente odiosa) y no da motivo alguno para enorgullecerse de la aplicabilidad y aplicación de estas normas elementales. La brecha es de tal envergadura que incluso un crítico de la forma de estado presentada se sentiría quizá satisfecho si los derechos expresados positivamente se protegieran también efectivamente. En particular, los derechos sociales resultaron tan debilitados en sus contenidos materiales ante el avance del neoliberalismo que prácticamente se cubren en el país algunas de sus prescripciones sólo por la inercia de comportamientos institucionales más que por una auténtica voluntad de perseverar en su extensión y aplicación.

Es en esta circunstancia en la que se revela la profundidad de la crisis desarrollada en las últimas décadas, pues la dureza de la protección de los representantes-legisladores, los miembros del poder ejecutivo y del poder judicial y, sobre todo, la conservación plena de la capacidad represiva del estado en virtud de su monopolio de la fuerza, bloquean toda posibilidad de des-estructurar y re-estructurar una realidad en la que el propio estado es el principal agente de implantación de políticas lesivas a las condiciones de vida de la población, sin que el sistema judicial, en nombre precisamente de la defensa de los derechos constitucionales, sea capaz de reaccionar ante las mismas, contribuyendo así a su legitimación. Por otra parte, es sugerente la capacidad del sistema político para sostenerse en medio de una muy profunda crisis que es a la vez social y de legitimidad. El estado, amparándose en la legitimidad de su origen constitucional, emerge como un agente que se ilegítima moralmente – quizá– por causa de su ejercicio constante de vulneración de derechos, aunque sea por el mecanismo indirecto de las consecuencias de las políticas públicas. Sin embargo se mantiene, por la connivencia judicial, dentro de los límites de la legitimidad formal.

La configuración estrictamente jurídica de las relaciones entre el ordenamiento jurídico y las prácticas estatales se muestra muy a menudo incapaz de comprender estas rupturas, debido a

que tiende a ignorar la profunda interacción entre la forma del estado y la estructura socio-económica, en donde se establecen luchas sociales, a veces encarnizadas (en el sentido de resolverse extra-judicialmente), por la distribución de la riqueza social, en donde es frecuente que intervengan agentes económicos transnacionales y potencias extranjeras, defensoras de los derechos de sus propias poblaciones en algunos casos, pero sistemáticamente agresivas en la defensa de sus intereses económicos, es decir, en la defensa de los intereses económicos de sus compañías y corporaciones. Por ello debe considerarse que la articulación de estos elementos a la comprensión de los fenómenos jurídicos es indispensable para una mejor propensión a la protección de los valores que se hacen positivos por medio de la declaración constitucional de los derechos fundamentales. Al mismo tiempo, resulta imposible argumentar únicamente en términos jurídicos en función de esta protección, pues las fuerzas sociales que participan en la estructura social obedecen frecuentemente a lógicas que poco tienen que ver con los objetivos de los derechos implicados.

En el contexto de la degradación efectiva de la protección judicial de muchos derechos básicos en capas amplias de la población, los límites interpuestos por la legalidad vigente a las acciones de agencias públicas y privadas sólo pueden ser consistentes en la defensa de los derechos de los habitantes de la nación cuando su vulneración amenaza de manera clara y suficiente la capacidad de sostener el conjunto del sistema, pues debe atenderse a que el poder privado tiende, en el ámbito de la competencia social o mercantil, a ignorar que existen límites fácticos para la resistencia del sistema social: son los límites permanentes a la expansión de la acumulación, presentes en cualquier régimen capitalista, sean interpuestos por la falta de desarrollo de la productividad o por la presión insostenible sobre las condiciones de vida de las bases sociales del sistema productivo. Si el sistema judicial es incapaz de impedir, mediante las herramientas de que dispone para la protección de los derechos, que se produzcan lesiones graves en los mismos, de forma sistemática y extendida, debe ser al menos capaz de sostener el sistema ante las consecuencias sociales de estas lesiones: la inseguridad pública y la reproducción creciente de conflictos básicos que requieren de acciones por parte de las agencias del estado. El paso del estado benefactor, empresario o social al estado represor (en una inversión de la supuesta evolución histórica que se hace patente en el caso argentino [Díaz, 1995; Ansuátegui, 2000]) está, por lo tanto, institucionalmente mediado por la acción del sistema judicial, tanto en la admisión de la normativa que causa la profundización de los problemas sociales como en el tratamiento posterior del conflicto social resultante. Debe considerarse al respecto que, salvo en los casos referidos al juicio de los integrantes de los poderes públicos y al mantenimiento del orden social, sólo al poder judicial le corresponde administrar legítimamente el uso de la fuerza pública (a través de sus sentencias), aunque la dirección de la misma dependa en la práctica del ejecutivo: en la situación de estado de sitio, supuesto por la CA (Art. 23), por ejemplo, no tiene el presidente de la nación potestades judiciales de ninguna especie.

Aunque debilitados por las prácticas corporativas, los derechos son, por su posición en el ordenamiento, insustituibles como instituciones estabilizadoras de la conflictividad social. El agotamiento de todas las vías judiciales de reafirmación de los mismos supone que sólo la coacción o el absentismo político pueden hacer frente a los problemas públicos implicados. Ambas posibilidades se han ejercido durante el período analizado, y ello supuso una crónica pérdida de credibilidad en las instituciones, de tal modo que el proceso de deslegitimación social no se circunscribió exclusivamente a las agencias políticas y a las corporaciones partidarias. “La justicia”, entendida en forma genérica como la agregación de las instituciones

judiciales, al mostrarse incapaz de responder a los reclamos populares, debió restringir su funcionamiento a los casos que se le presentaban, sin generar respuestas internas a esas demandas de ningún tipo, que en el caso de este subsistema sólo es competente en forma reactiva frente a las decisiones políticas de carácter legislativo.

Sí a ello se le agrega la creciente inseguridad, correlacionada con el deterioro del mercado laboral y la marginalización creciente, y el deterioro de la imagen pública de la policía como dispositivo de contención del crimen, debido a la amplísima corrupción presente tanto en el ámbito de las policías provinciales como en el de la policía federal, es comprensible que las instancias judiciales hayan visto deteriorarse tanto sus posibilidades de acción como su alcance social efectivo en materia de protección de los derechos. Esto es así porque debe considerarse que lo que desde el mundo jurídico se entiende como protección efectiva de los derechos se interpreta como contención de la criminalidad en los casos en los que no se reclama una prestación previa por parte del estado. Como agravante se incorpora a esta situación la insuficiente financiación del sistema judicial, motivada por el modo en que se ejecutó la reforma del estado, lo cual repercute en el detrimento de su eficacia en forma orgánica, con independencia de las intrusiones políticas en su funcionamiento.

La reclusión institucional de los derechos a las formas reactivas de acción judicial constriñe los usos posibles de los derechos como principios jurídicos, dificultando su desarrollo y expansión. Ante la falta de acciones políticas positivas para la generalización del contenido material de los derechos, el poder judicial se limita a ejecutar el contenido de los derechos cuando de manera difusa recibe de la sociedad los casos particulares que deben tratarse, sin capacidad de reaccionar frente a las grandes movilizaciones sociales. Esto es particularmente grave en el caso de los derechos más próximos a la organización social, dado que tienden a ser centrales para mantener el equilibrio del sistema.

b.2) Extensión social de los derechos y garantías

Inferidos de los contenidos mínimos requeridos para el mantenimiento de la estabilidad del sistema social, los derechos y la “cuestión social” se encuentran interrelacionados, ya sea porque se observan desde su enfoque los elementos problemáticos de este conjunto de situaciones o porque debe hacerse frente a los problemas fácticos que presenta. En este sentido, aunque la estructura jurídica tiende a mantener los parámetros sociales existentes (al menos mientras no se produzca un cambio fundamental de las directivas básicas de organización institucional, por medio de una amplia reforma constitucional), los derechos en sí mismos sirven por igual a políticas públicas socialmente conservadoras o transformadoras, según sean considerados como garantías de lo existente o como metas de lo por venir, pero en ambos casos también la interpretación predominante de sus contenidos y, sobre todo, la resolución predominante en los casos en que dos derechos colisionan, definen si el carácter estático o dinámico de los derechos será socialmente regresivo o progresivo, si atenderá en igualdad de condiciones los reclamos de cada sector social o si contribuirá a que prevalezcan unos intereses sobre otros. En la práctica cotidiana del sistema judicial pueden ocurrir simultáneamente ambas cosas, según los parámetros que orienten las decisiones judiciales. Pero no ocurre lo mismo con la orientación general de las políticas públicas, que necesariamente actúan en una dirección conjunta, como durante la administración menemista, o tienden al desorden del sistema político por las contradicciones constantes de su acción y la consiguiente inseguridad y especulación,

como ocurriera con las oscilaciones de la política alfonsinista. Tampoco suele existir esta ambivalencia en las decisiones de carácter político de las máximas instancias judiciales, especialmente si se encuentran en connivencia con las iniciativas del poder ejecutivo.

Las relaciones sociales estabilizadas mediante un sistema básico de derechos comienzan a resultar problemáticas cuando sus condiciones de funcionamiento son reemplazadas, alteradas o incluso solamente amenazadas (lo cual influye en algunas variables importantes, como la inversión o el consumo). Porque el ordenamiento básico debe resistir inalterado en sus principios elementales, pero al mismo tiempo debe estabilizar las tensiones derivadas de las nuevas situaciones. Así, del tratamiento que las políticas públicas hagan depende la orientación general del sistema normativo. Y la tarea específica de la corte suprema de justicia argentina fue permisiva respecto de modificaciones sustanciales de la normativa y las prácticas estatales que afectaban profundamente al desarrollo de muchos de los derechos protegidos por la constitución, en particular en aquellos comprendidos en el Art. 14 bis. De hecho, entre 1983 y 2003 la acción del sistema judicial en estas instancias rara vez contradijo las intenciones generales de los desarrolladores de las políticas públicas y los encargados de su aplicación. Siguiendo el recorrido general de éstas, también el carácter de los derechos fundamentales derivó de su aplicación universal en contenido y en forma a una implementación tan defensiva y socialmente regresiva que no representaron una traba para el funcionamiento del sistema, sino un canal para su realización. La incapacidad, la inhabilidad o la falta de voluntad judicial habilitaron el desarrollo de una forma de dominación política sumamente concentrada, en donde el conflicto por la toma de decisiones importante no se encontraba en la deliberación pública o democrática, ni siquiera en el ámbito indirecto del congreso, sino en la puja entre sectores concentrados de la economía que canalizaban su acción a través de las corporaciones políticas o politizadas, incluyendo a la propia corte suprema de justicia. Si en momentos puntuales la presión social de orden espontáneo o corporativo consiguió frenar alguna pretensión del poder político, como fue el caso del intento de arancelar la educación universitaria pública, el éxito de la protesta no se derivó de una decisión judicial sobre la base de criterios de derechos de las personas y obligaciones del estado que obliteraba un intento legislativo, sino de esa acción social que motivó una reacción posterior de los poderes públicos. Pero las consecuencias de las políticas públicas que no se basaban en una acción directa, sino que eran un efecto necesario pero secundario de su aplicación, aun cuando motivaran fuertes protestas no consiguieron el aval judicial para forzar las acciones del estado en una diferente dirección. Así, aun cuando la educación no se privatizara, los efectos de la falta de financiación incentivaron la constante crítica del sector, pero sin encontrar ninguna respuesta efectiva, naturalizando la protesta permanente y neutralizando sus efectos políticos, al mismo tiempo que se facilitaba la expansión de una oferta universitaria privada, de calidad inferior a la media existente y orientada, como producto, a los sectores de altos ingresos.

La extensión social de los derechos y las garantías es detenida, o al menos obstaculizada, por la acción o la inacción judicial que, amparada en otros criterios de decisión, que intentan presentarse como meras cuestiones de procedimiento, avala la aplicación de una reestructuración regresiva que afecta a todas las instancias sociales, aunque de manera muy desigual. En la práctica, la acción de los derechos y garantías contribuyó a mantener el orden social, la vigencia de principios constitucionales como la propiedad privada, la seguridad jurídica para las operaciones económicas y financieras, la libertad de los agentes productivos para enajenar los medios de producción o para adquirir de manera concentrada el control sobre sectores específicos del tejido productivo. Pero, por otra parte, fue totalmente incapaz de

asegurar el mantenimiento del sistema de salud, la calidad de la educación, la distribución mínima necesaria de la riqueza socialmente producida para evitar la desnutrición e incluso de controlar y castigar los excesos de las fuerzas de seguridad al reprimir las variadas expresiones del conflicto social.

Y en términos generales no se trató de que existiera un bloqueo, en este sentido, de la acción positiva del estado, sino que ésta acción se orientaba precisamente al fin específico de conseguir una reestructuración cuyo paradigma, presuntamente modernizador, se centraba en la destrucción de todos los mecanismos sociales capaces de promover el disfrute de los derechos más elementales para las clases trabajadoras y para el sector cada vez más amplio de los marginados del sistema. Considerados los alcances de la protección jurídica efectiva por sector social, en el sentido amplio de la promoción de los derechos fundamentales, se verifica que la tendencia durante este período estuvo signada por la orientación perseguida por las políticas públicas en función de la situación del régimen de acumulación.

Durante el mandato de Alfonsín, hasta el momento en que la hiperinflación y la puja distributiva determinaron los lineamientos del modo capitalista futuro en Argentina, el discurso oficial coincidía con la idea general de una democracia que asegurara no sólo los derechos humanos más elementales, sino que se persiguieran contenidos relativos a derechos de carácter social, periódicamente asociados con políticas re-distributivas, pero que en la práctica no llegaron a desarrollarse. Las leyes de Punto Final y Obediencia Debida, por su parte, truncaron la construcción de la democracia argentina como espacio de recuperación moral del estado frente a la sociedad. Junto con la acción del estado, fue perdiendo fuerza el valor de los derechos humanos como ejes de la vida social desde el punto de vista político, aunque nunca se detuvo la persecución de justicia por parte de las asociaciones civiles. Luego de la dictadura, los derechos humanos en Argentina se encontraban relacionados firmemente con los derechos procesales más elementales e importantes: la inviolabilidad de la defensa, el derecho a un juicio justo, la prohibición de detenciones o allanamientos no fundados en orden judicial, la eliminación de las penas y maltratos físicos, la exclusión de la pena de muerte del código penal, el *hábeas corpus* y otros elementos de ésta índole constituían no sólo procedimientos de legitimidad procesal, sino también de protección democrática, denotando la importancia no sólo de estos elementos como garantes del orden constitucional, sino también de la confianza social dada al sistema, aunque el desarrollo de la crisis terminara por relegarlos a un plano secundario. A pesar de la crisis de la deuda externa y de las nefastas consecuencias de la especulación financiera y la política económica de la dictadura, la situación económica de la población se encontraba lejos de ser crítica en términos relativos entre 1984 y 1988. La etapa de la administración radical no se caracterizó por el derrumbe del poder adquisitivo del salario hasta que el régimen de alta inflación volvió insostenible la persecución de los precios al consumidor por parte de los asalariados y tampoco la tasa de desocupación promedio se disparó hasta el tramo final de la gestión. En esas condiciones, y dada también la naturaleza de la estrategia de reestructuración menemista, el discurso económico fue desplazando al de los derechos humanos en el eje de la política nacional. Este cambio de valores axiales no solo reorientaron los discursos políticos, sino también la atención ciudadana, prueba de lo cual es que Menem consiguiera su reelección a pesar de los indultos, en función de los aparentes éxitos de su gestión económica durante la primera mitad de la década de 1990.

La década menemista, por su parte, propició que la lectura de los derechos fundamentales se realizara desde una perspectiva marcadamente individualista, ya que, con todos los defectos de

la gestión, no se intentó retroceder en el terreno ganado en este aspecto. La libertad de acción dentro de las nuevas reglas predominó ampliamente, relegando la persecución de la igualdad material e incluso de la solidaridad social. Traducido a hechos concretos, tanto los indultos presidenciales como la política económica neoliberal activaron un dispositivo de reclusión de los derechos al entorno jurídico, negándolos como herramientas de inclusión social o como materia de discusión. La política pragmática orientada por las necesidades del mercado y de los flujos de capitales, en manos de grandes corporaciones, reemplazó completamente a la política orientada por valores. El régimen de acumulación acelerada debía prescindir de toda traba para desarrollar las ganancias, pero al mismo tiempo precisaba de un marco apropiado de seguridad jurídica. El discurso peronista de la persecución del mejor estado posible para las masas trabajadoras, que a mediados de siglo había dado sus frutos en la redacción del Art. 14 bis de la constitución nacional, se convirtió en un obstáculo, de modo que los interesados en intensificar el régimen presionaron para que ese reducto de los derechos laborales pudiera evitarse, lo cual se consiguió por medio de la flexibilización laboral, mediante la cual la legislación creaba nuevas relaciones laborales, que quedaban independizadas así de los preceptos constitucionales, y también por medio de la extensión de la economía informal. Con el deterioro de las condiciones económicas se deterioró también el valor de las herramientas constitucionales de protección del trabajo, directamente relacionadas con la sustentación del poder adquisitivo del salario y con la distribución de la riqueza social en forma menos concentrada. Con la recesión y la desocupación estructural terminaron por perder fuerza instrumentos de presión clásicos para el mantenimiento de los derechos sociales como la huelga y nuevos actores sociales, con mucha menor capacidad de acción y legitimidad política, debieron ocupar el lugar dejado por los cooptados sindicatos. Por primera vez en la historia argentina los marginados del sistema, que reclamaban derechos no considerados como tales por el estado (derecho al trabajo, a condiciones dignas de vida, etc.), se constituyeron en referentes importantes e incluso los ya viejos representantes de la defensa de los derechos humanos en el país ampliaron sus perspectivas para incluir en la lucha por la justicia histórica la persecución de la justicia social. El pragmatismo menemista, más que una perspectiva ultraliberal de los derechos humanos, desestimó estas expresiones como ajenas a las transformaciones que se impulsaban en el país y la defensa a ultranza desde el poder político de los lineamientos generales de la gestión política y económica sobrepasaba todo intento de plantear las consecuencias del modelo en términos de vulneración de derechos humanos, aunque las consecuencias humanas de la degradación de la estructura social se hicieran progresivamente más evidentes, en paralelo al proceso de desvelamiento de las falacias económicas del modelo, que comenzó a ceder ya en 1995, con el impacto económico en el país de la crisis financiera mundial. En este sentido, la democracia formal actuó permanentemente como cobertura del discurso oficial, pues el control efectivo de los tres poderes públicos garantizaba que las instancias judiciales no rechazarían las iniciativas del gobierno por consideración, por ejemplo, a los contenidos de los derechos humanos amparados por la constitución. El dispositivo, centrado en la capacidad de decisión del poder ejecutivo, instaló mediante este circuito, que escindía a los derechos de sus relaciones materiales posibles, una situación en la que las urgencias sociales volvían irrelevantes las disquisiciones jurídicas de fondo en el tratamiento del conflicto social. Se volvía así trivial el discurso de los derechos humanos frente a las necesidades permanentes del sistema, hasta que la crisis misma terminó por negar toda posibilidad de retroceder en el abandono en el que cayera la referencia a los derechos humanos como fuente de la acción política. Porque, como en muchas sociedades sometidas a crisis profundas y permanentes, la capacidad de defensa de los derechos respecto de las personas

disminuyó en Argentina notablemente. De esta manera, la voluntad política de negar los contenidos de los derechos derivó en el efectivo vaciamiento de su capacidad operativa.

Durante el gobierno de De La Rúa incluso se profundizó en esta tendencia, porque cualquier intento de recuperar valores jurídicos a partir de la noción de derechos sociales habría implicado renunciar a las políticas orientadas a la estabilización por medio del ajuste permanente que intentó imponerse. En el contexto de la crisis, apelar a los derechos humanos como mecanismo de reclamo político hubiera parecido poco realista, luego de una década de ausentismo de toda práctica oficial de redistribución económica. La lógica del camino único y del esfuerzo permanente negaba la posibilidad de ampararse en valores superiores para solicitar cosas tan básicas como un plan alimentario que contuviera los problemas causados por el desmoronamiento de la producción y el empleo. Porque, aunque aparentemente las crisis económicas son independientes del valor formal de productos axiológicos como los derechos, de lo que se trata es de apreciar el alcance real de los mismos en un contexto que llegó a la crisis luego de un largo proceso de abandono de las posibilidades de inclusión, promoción social y desarrollo humano contenidas en algunas de las versiones de los derechos humanos recogidas en la CA. En este sentido, el contenido de estos derechos y garantías sirve de contraste para evaluar los contenidos y los efectos de las políticas públicas desarrolladas. Como se ha destacado ya, en el momento más crítico del colapso del régimen de acumulación ni siquiera pudo respetarse un derecho tan pomposamente defendido por la constitución como la propiedad privada (aun cuando se diera en la forma de una retención forzosa de los ahorros). Más por necesidades de supervivencia política que por referencia a los derechos humanos, el gobierno de Duhalde debió desarrollar una política distributiva permitida por la cesación de pagos de la deuda, y tolerada por la amenaza de desintegración definitiva del tejido social argentino.

La crisis desatada en 2001 no sólo mostró los límites del régimen de acumulación, sino también los de la democracia formal y del sistema de derechos para regular situaciones extremas de caos social, inducido por las consecuencias de las propias políticas públicas amparadas en la estructura judicial y política. El resultado de este movimiento fue el desplazamiento de los derechos humanos de los mecanismos de puja social y, con ellos, de buena parte de la legitimidad otorgada al sistema democrático. Con el poder político constituido y el poder social enfrentados, ni derechos ni garantías (ambos, como instrumentos prácticos, en manos del estado), servían ya de referencia para el reordenamiento y la estabilización de las expectativas. Con los límites del régimen de acumulación se alcanzaron a la vez los límites de la regulación y cualquier recuperación del control estatal sobre la situación social que no se ejerciera por pura coacción debía instalar también una estrategia de regulación en donde no podía mantenerse ya el absentismo frente a los problemas sociales, al menos en lo que al discurso oficial se refería. Sin embargo, tampoco era posible subvertir completamente las tendencias seguidas hasta el momento, en parte porque no existían operadores entre las corporaciones políticas, que pese a todo conservaron su posición dominante, dispuestos a tal cambio, siendo como eran parte de los antiguos planteles del estado, y en parte porque las condiciones estructurales no habilitaban tal modificación. Pese al colapso del régimen anterior, que como se ha visto no fue completo, sino tan sólo en sus expresiones más rigurosas, no era viable tampoco una recuperación del valor axial de los derechos constitucionales, pues persistían tanto las condiciones condicionadas de funcionamiento de los poderes públicos como las limitaciones propias del sistema de derechos existente.

b.3) Los derechos en la gestión de la democracia formal

b.3.a) Cohesión, inestabilidad social y crisis

Aun cuando se trata de proposiciones con contenido moral ineludible, y que además poseen sentido cognitivo, sustrato indispensable para ser ofrecidos con pretensiones serias de validez [Habermas, 2000], algunos de los derechos fundamentales presentes en la CA consisten en la derivación normativa de los valores que deben ser defendidos para el mantenimiento del equilibrio sistémico, al menos en las condiciones mínimas necesarias de regulación, lo cual implica un gasto social considerable en su defensa concreta. Porque sin un grado suficiente de eficacia real quedan relegados a la mera declaración. Más que imposiciones morales, en este sentido, se trata de presentarlos como garantías ideológicas mediadas institucionalmente que funcionan como estabilizadores para la integración del sistema. Son elementos discursivos que traducen a un lenguaje legalmente manejable y que, ya que se encuentran localizados en procedimientos estandarizados, son los elementos normativos básicos para la convivencia, a pesar de las diferencias fácticas impuestas por el sistema social, que resultan así admitidas tácitamente “en origen”, obviando las consecuencias prácticas de su existencia, y que formalmente no interfieren con la legitimidad de las normas. Al mismo tiempo constituyen los elementos característicos de la estrategia de legitimación política del sistema democrático, pues en la interacción con el control de legalidad parecen asegurarse recíprocamente y fundamentan ideológicamente el modo de organización institucional y política de los estados democráticos modernos. Esta estrategia, a su vez, dadas las condiciones estructurales del capitalismo, tiende a ser hegemónica y universalista, pues siguiendo la expansión del sistema productivo intenta a su vez reproducirse en cualquier sociedad con la que entra en contacto para facilitar la implantación de un modo de producción y un régimen de acumulación compatibles con las expectativas éticas y económicas imperantes, aunque ello no significa en ningún caso que se trasladen con ellos las garantías efectivas. Todo ello no implica que dicho control hegemónico pueda mantenerse permanentemente, dado el carácter dinámico de la estructura social, fuente permanente de nuevos conflictos. Esta estabilidad es particularmente difícil en el marco de capitalismos dependientes y sumamente sensibles a las fluctuaciones del mercado mundial en el contexto de la globalización económica [Santos, 1998 y 2003]. En este sentido, la democracia en los países en desarrollo o economías emergentes no es más débil o difícil de imponer sólo por la existencia de regímenes arcaicos o amplios sectores de “pobreza e ignorancia” (pues el milenarismo que impulsa a muchos promotores carentes de sentido crítico de los derechos humanos se basa en una tradición supuestamente “Iluminista”). En muchos casos tampoco prospera, o se degrada notablemente, porque las propias condiciones del mercado mundial impulsan en estas sociedades formas de acumulación que colisionan necesariamente con la expansión de los derechos sociales e incluso con las condiciones de funcionamiento de la democracia formal, lo cual contribuye a acentuar, en algunos casos, la concentración del poder real.

En las tensiones resultantes de cada situación se enmarcan, en general, las tensiones entre sistemas socio-políticos sustentados en las guías de los derechos fundamentales o en las decisiones de la mayoría, que son el sustrato de las discusiones entre republicanismo y liberalismo [Barranco Avilés; 1996], ya que sus dinámicas ideales se corresponden con estados diferentes de necesidad de regulación social, oscilando entre dos términos principales: el peso efectivo de la soberanía popular en relación con los derechos establecidos en la base del sistema

y la tensión entre la mediación social con arreglo a acuerdos o a objetivos [Habermas, 2000]. Sin embargo, esta tensión teórica pierde fuerza en el contexto de un funcionamiento formalmente democrático, pero que por diversos canales institucionales y corporativos consigue mermar el peso de la soberanía popular y el gobierno de la mayoría, permitiendo un mayor poder de decisión en agentes minoritarios pero estratégicos¹⁰². En estos casos, como es el de la democracia formal argentina, el papel de los derechos no consiste ya en garantizar el estado de las minorías, sino en disponer de un marco de estabilidad para todos los agentes sociales, limitando aquellas acciones y comportamientos que puedan causar inconvenientes severos a la capacidad reproductora de las relaciones sociales, amenazando la integración sistémica y la cohesión social. Porque la tendencia de cada agente social capaz de imponer sus intereses puede motivar la ruptura del régimen de acumulación, ya sea porque se agotan sus posibilidades, o se prevé su agotamiento, o porque el grado de conflictividad se vuelve intolerable o, más probablemente, por una combinación de ambos elementos, que es la situación que la Alianza debió encarar en su último año en el gobierno.

Se comprende que, en este contexto y en función de los efectos estructurales registrados, la democracia formal argentina haya ido perdiendo fuerza y legitimidad, pese al imperio continuo de la ley y la defensa formal de derechos y garantías. La inserción en el mercado mundial durante el último cuarto de siglo ha resultado en este aspecto determinante, por el cambio de los factores de poder implicados en la evolución de las políticas públicas por lo cual, pese a no haberse variado significativamente la estructura productiva en términos cualitativos (aunque se ha deteriorado en términos relativos y cuantitativos), si ha variado considerablemente el papel y el modo de funcionamiento del estado.

b.3.b) Los derechos como factores en la reproducción de las relaciones sociales

Por la necesidad de mantener activamente la integración, la defensa de ciertos derechos fundamentales de manera efectiva y amplia, aunque contravenga algunas inclinaciones del poder predominante, tiene como importante función adicional contribuir a la reproducción del sistema social, lo cual implica conservar el régimen de dominación existente. Porque sin un marco estable que sirva como referencia a las nuevas relaciones que se establecen constantemente en la estructura social resultaría imposible el mantenimiento de las relaciones sociales de producción. De este modo, si un derecho cualquiera, por ejemplo: la prescripción de un salario mínimo vital móvil (Art. 14 bis CA), bloquea la posibilidad de ampliar indefinidamente la acumulación de capital por medio de la extensión de la plusvalía absoluta, pero resulta imprescindible mantenerlo para garantizar el funcionamiento del régimen de acumulación, incluso un estado volcado hacia los intereses económicos concentrados deberá sostener dicho derecho o, al menos, deberá sostenerlo para aquellos sectores capaces de causar serios desequilibrios en el sistema en caso de desatarse un conflicto importante. Sin embargo, este mantenimiento puede imponer límites al desarrollo del régimen de acumulación que la presión sectorial termine por superar o que determine otra forma de crisis, al motivar el abandono de la inversión activa por no estar asegurada una tasa de ganancia promedio suficiente o por la descomposición de los factores productivos. En estos casos, las agencias del estado se ven obligadas a optar entre el ajuste para extender la durabilidad del régimen de

¹⁰² Sin embargo, la regla de las mayorías, tan temida por la lógica individualista y absoluta de los derechos fundamentales predominante en el liberalismo [Barranco Avilés, 2000], ya se encuentra forzada por unas minorías específicas: las minorías que concentran corporativamente el poder político y el económico [Nino, 1992: 77].

acumulación o la contravención de algunos de los principios operativos del modelo económico, como pudo serlo, ya con Duhalde, la participación del estado en la gestión de una parte del mercado laboral y de las ayudas públicas para paliar la crisis social.

Por ello el predominio de algunos sectores no debe identificarse sin más con el control del aparato del estado y sus instituciones normativas y ejecutivas [Miliband, 1992]. Porque una cierta autonomía política del estado deviene de su control de la fuerza ejecutiva y de su papel regulador de conflictos estructurales, elementos sin los cuales ningún régimen de acumulación podría sustentarse a largo plazo. Sin el estado, el régimen de acumulación (aún el transnacionalizado, que opera más a través de los estados que con total independencia de ellos) vería muy difícil la posibilidad de su mantenimiento. Por otra parte, esto asegura que la posibilidad de profundizar la acumulación tendrá siempre otro obstáculo, a saber, el costo social del mantenimiento de las propias estructuras estatales necesarias para promover la integración. Por otra parte, el estado contribuye al mantenimiento del sistema por medio de otros servicios, como el mantenimiento de una educación primaria (Art. 5, CA) que permita la reproducción de la mano de obra mínima indispensable y no sólo el sustrato del desarrollo humano, como podría derivarse de una lectura ingenua. Dadas estas circunstancias, no pueden confundirse sin más el poder político y el económico, sino que en cada caso debe verificarse la articulación efectiva de las relaciones sociales. Por ello las relaciones entre las grandes corporaciones políticas y las económicas no deben reducirse a un dominio mecánico de las segundas sobre las primeras, sino que se trata de un sistema funcional a la estabilización primaria del sistema social.

Al mismo tiempo, y al igual que ocurre con la base política formal, aunque el eje discursivo del sistema es el individuo y su protección, el objetivo último, determinado por la necesidad de reproducción estructural, es el mantenimiento del sistema social. Por eso, en última instancia, las declaraciones amplias de derechos resultan poco relevantes en términos normativos, pues lo decisivo es la articulación efectiva de los valores con las normas nacionales (o de las imposiciones corporativas) y el ejercicio del poder del estado en cada situación histórica concreta. Vale decir que, si el estado está dispuesto (por las relaciones corporativas que se hubieran instituido en su seno) a no garantizar dichos derechos por acción u omisión y ninguno de los sectores sociales afectados presenta una oposición suficiente, su monopolio de la fuerza y el de la producción legislativa más general sobrepasa las intenciones de las mismas, dada la debilidad de la comunidad internacional para imponer sanciones derivadas de la vulneración de derechos humanos y también dada la fuerza de otras organizaciones, como la OMC o el FMI para imponer sanciones económicas en caso de no cumplirse con sus indicaciones o recomendaciones.

Por eso, pese a su vocación humanista y universalista, los derechos humanos tienen límites precisos: pierden su resistencia y dureza en el desarrollo legislativo cuando los problemas que atienden (que deberían atender) son funcionales al régimen de acumulación. El “libre comercio” –unilateral¹⁰³–, los planes de ajuste estructural y la crisis de la deuda externa condujeron a la imposición de políticas públicas ciegas (en términos ideológicos y políticos) a sus propios efectos estructurales nocivos. Existen también efectos estructurales resultantes de los cambios

¹⁰³ Los EEUU promueven en América Latina tratados de “libre comercio” (TLC’s) para asegurar su influencia regional (base del proyecto del ALCA), pero por su parte no están dispuestos a dejar de subvencionar a sus productores agrícolas para abrir su mercado a la competencia de sociedades con base agraria. Algo similar ocurre con la UE.

no regulados en la articulación interna de las relaciones sociales, la situación extendida a la infraestructura.

b.3.c) Los derechos como valores en el contexto de prácticas concretas

Luego de la dictadura, pese a la recuperación de las garantías individuales, en ningún momento se impuso la reparación judicial de los derechos humanos vulnerados, a lo que se sumaba la herencia de la pobreza, los problemas regionales crónicos, la corrupción extendida (y estratégica), el clientelismo, el abuso policial y penitenciario, etc. Dadas las condiciones del desarrollo histórico efectivo, entonces, los “derechos fundamentales” no resultaron ser, en la práctica, los primeros expresados en la constitución, sino aquellos valores protegidos con resistencia y dureza por el desarrollo legal y la aplicación judicial posterior y que encuentran expresión en acciones del estado, especialmente de sus fuerzas de coerción. Esto significa que el elemento decisivo para verificar el alcance efectivo de los valores es el modo en que las instituciones tratan finalmente con los individuos y los colectivos o corporaciones. Y ello implica a su vez la posibilidad de que aparezcan profundas incongruencias entre los principios y valores abstractos y la aplicación de la fuerza del estado en función de valores concretos, situados en el contexto socio-político. Esta circunstancia impone entonces al discurso oficial de los derechos humanos en Argentina las condiciones de realización de los mismos, lo cual explica por qué, pese al carácter legitimador de los valores contenidos en los derechos humanos para la democracia formal, nunca se hayan acallado las luchas sociales que exigían al estado la cristalización en la práctica política de estos mismos valores, aun cuando las expresiones de los mismos no coincidieran lingüísticamente con el canon de derechos expresado en la constitución.

En circunstancias en que las acciones de las agencias del estado se vuelven reactivas o están obligadas por las circunstancias (dentro de un determinado paradigma ideológico), la aplicación concreta de valores tiende a predominar sobre la extensión de los campos axiológicos más generales. La política de la urgencia y la carencia de resistencia institucional provoca fracturas notables, y sin embargo veladas por las validaciones tácitas de las instituciones que debieran reaccionar ante las mismas, en la derivación normativa que impide, en el marco de una teoría pura del derecho, contradicciones entre las normas superiores y las inferiores del ordenamiento [Kelsen, 1981]. En esta situación no existe una completa vinculación normativa entre la norma constitucional y la aplicación efectiva de sentencias judiciales, sino que crece la importancia relativa del poder político guiado corporativamente de acuerdo a objetivos inmediatos, propios de una óptica pragmática. En la práctica se produce necesariamente una subversión muy habitual del discurso de los derechos: el estado aplica, a partir de la sentencia judicial, un determinado uso de su fuerza coactiva y luego se intenta derivar de valores abstractos (o de necesidades ineluctables) los principios concretos aplicados. Otro tanto ocurre en el proceso de producción legal: primero se tiene un interés concreto en reglamentar algún aspecto y luego se busca el modo de articular el interés con la normativa más general, hasta llegar al rango constitucional o, en caso de que ello no resulte discursivamente posible, cooptando al poder judicial (como es el caso de muchas de las disposiciones políticas durante la década menemista). Tampoco se sigue de ello que la norma se desprenda directamente de la razón instrumental a través de la acción comunicativa [Habermas, 1987]. Existen condicionamientos concretos para la producción de cada norma, en las que algunas decisiones estratégicas deben forzar los mecanismos institucionales para ejercer un poder de transformación efectivo. En este sentido, como los derechos pueden y deben derivarse de algún

valor abstracto fundamental o de una norma superior, de acuerdo con la lógica del sistema de legitimación, la resolución de los conflictos depende de la tarea interpretativa y de la capacidad de imponer una línea de interpretación políticamente suficiente. Por ello ninguna fuerza política, sea cual fueren las transformaciones impuestas por las políticas que impulsan o avalan, pueden dejar de hacer referencia a la persecución del bienestar general. Ello es así incluso en condiciones políticas que permitan imponer una legislación evidentemente vulneradora del sistema de valores abstractos que, nunca debe olvidarse, responde a las necesidades homeostáticas del sistema más que a la protección de sus componentes, lo cual conduce al desequilibrio y a la crisis.

Se trata de una composición ideológico-política históricamente contextualizada. La deriva puramente teórica de la reflexión sobre los derechos en tanto abstracciones generales tiende a confundir los hechos sociales con su imagen valorativa abstracta, volviéndose a veces imposible retornar a la imbricación efectiva de los derechos, pues quedan permanentemente velados sus aspectos concretos y su significación estructural. Porque en ese contexto histórico el alcance real de los derechos fundamentales también depende del estado de la lucha política entre corporaciones. Aunque formalmente ninguna corporación pueda bloquear o dirigir la tarea del gobierno, ni mucho menos la aplicación efectiva del sistema legal, la presión constante y la influencia económica pueden conseguir importantes concesiones jurídicas y políticas en cuanto a la dirección que tomen las decisiones gubernamentales formadoras de la agenda y las políticas públicas, la creación legislativa y la interpretación de las normas para su aplicación judicial, dependiendo de la relación entre esa presión y el grado de fortaleza política del estado, lo que determina el modo concreto de aplicación de los valores generales en función de la legislación existente. Estas condiciones deben tenerse en cuenta para entender la acción del estado frente a determinadas corporaciones, tal como la actitud del gobierno alfonsinista frente a las FFAA, la UIA, la SRA o la CGT, y evidentemente también en la práctica política del menemismo. Porque si no se tienen en cuenta las presiones corporativas en su contexto, las políticas públicas derivadas de la acción estatal durante el período difícilmente podrían entenderse simplemente en el contexto de los principios constitucionales, a lo cual debe sumársele el creciente poder en esta etapa de las corporaciones externas, ajenas en su presión a los efectos sobre el ordenamiento jurídico, pues su interés en lograr reformas estructurales a través de cambios en la normativa se realiza en función de unos objetivos que no intentan siquiera coincidir con los valores superiores de la constitución, sino apenas con unas prácticas ligadas al comportamiento de la gestión social desde una perspectiva pragmática y sesgada hacia sus intereses o a los de las fuerzas corporativas que representan en forma indirecta. La expansión de su poder real representa la negación más patente de la soberanía popular.

Sin embargo, como elementos de la lucha social, los derechos humanos pueden actuar también en o frente a otras organizaciones políticas, diferentes a las democracias formales, pues no se refieren básicamente a un modo de despliegue institucional histórico sino a relaciones sociales entre individuos (lo cual supone a su vez importantes límites para su funcionamiento). De allí la fuerza de la crítica de estos derechos frente al totalitarismo y de allí también su debilidad crítica frente a la democracia formal, que se sostiene discursivamente en ellos sin que ello implique demasiado en términos de aplicación real de los mismos. Las diferencias en la aplicación efectiva de los derechos humanos se debe más a las circunstancias socio-políticas de cada sociedad, vinculadas conceptualmente en el modo de regulación, que al régimen de gobierno existente. Así, aun bajo el imperio de la ley muchas decisiones quedan resueltas por las contingencias políticas, cuyo carácter determinante supone una nueva alteración del estado de

derecho. Dichas contingencias, para poder ser evaluadas, deben ser observables en la historia efectiva. Se tratará, generalmente, de situaciones cuyas derivaciones normativas deberían ser calificadas de “inconstitucionales”, pero que determinan, de hecho, una alteración al orden constitucional para el que no existe respuesta judicial alguna, ya sea por presión política o por convencimiento ideológico de los integrantes del sistema. En la experiencia argentina hay varios ejemplos bastante contundentes: los indultos a genocidas, el bloqueo de la acción de la justicia mediante leyes de Obediencia debida y Punto final, las implicancias de los Pactos de Olivos, el impacto de ley de convertibilidad en tanto agente de la reestructuración regresiva, las privatizaciones por decreto, las tácticas estabilizadoras como el “Blindaje” o el “Megacanje”, fenómenos confiscatorios como el “Ahorro Forzoso”, el Plan Bonex, el Corralito, y el Corralón y otros, sin considerar los efectos menos demostrables de la corrupción política en el desarrollo de las funciones públicas.

b.3.d) Límites de los derechos en el contexto socio-histórico

En el contexto socio-histórico concreto, los derechos humanos expresan necesidades funcionales del sistema social, pues como cualquier sistema social debe garantizar la subsistencia de los individuos al punto mínimo que asegure la propia reproducción del sistema y su continuidad temporal, lo cual se conjuga con la tradición ética y moral predominante. De ello se desprende el carácter contingente del sistema legal como discurso legitimador predominante: la asignación de propiedades a los sujetos, propia del discurso de los derechos, se deriva de la tendencia individualista propia del liberalismo, aunque no deja de traer valores propios de una esfera más “tradicional”. En Argentina, el discurso de los derechos humanos fue perdiendo importancia en relación con la defensa de la forma del estado, por tres fenómenos principales, relacionados con el estado de las relaciones corporativas:

- a) El incumplimiento de las promesas económicas y sociales de la democracia, sumado a la evidencia de su sumisión política a intereses sectoriales ligados a la acumulación ampliada del capital.
- b) Las urgencias políticas y económicas coyunturales, que desvían la atención del valor genérico defendible a la defensa del bien concreto atacado (salario, empleo, salud, educación, etc.).
- c) La indiferencia de las instancias encargadas de aplicar y defender el ordenamiento jurídico –presuntamente defensoras de los derechos contenidos en éste– frente a los efectos estructurales lesivos derivados de la aplicación de sucesivas políticas públicas.

Eso no implica que no existieran importantes movimientos sociales ligados a la defensa de estos derechos, pero precisamente estas asociaciones han terminado alineándose en la oposición no sólo del gobierno sino, en los momentos más críticos, de toda la organización política nacional (que en los momentos de mayor inestabilidad quedó expresado en el “*que se vayan todos*”). Así, los reclamos de las Madres y Abuelas de la Plaza de Mayo han terminado por alinearse con los Movimientos de Desocupados y Piqueteros, porque, en última instancia, se ha terminado por captar en el entramado social, siquiera en forma general, las relaciones existentes entre unos y otros problemas estructurales. Se trata de una coordinación muy significativa que no tiene paralelo todavía en las sociedades más desarrolladas económicamente, donde la “abundancia”, o al menos la sensación de ausencia de escasez (provista en buena medida por la transferencia

de recursos desde las sociedades menos desarrolladas), contribuye a ocultar las características nocivas del sistema [Habermas, 1992].

Pero en el estado de las relaciones estructurales no puede dejarse sin consideración la composición efectiva del modo de regulación, pues no es suficiente señalar la polarización de los conflictos estructurales para dar cuenta de la complejidad de las operaciones del estado que afectan a la sociedad. Éstas deben poder dimensionarse en la actuación efectiva de las corporaciones e implica la observación de la inserción y ajuste del capitalismo nacional en el contexto del modo de regulación internacional.

Para ello deben verificarse las relaciones efectivas entre las diferentes corporaciones extra-estatales, cuya práctica queda velada por la mediación institucional del estado. Debido a esta articulación política no todos los conflictos sociales son resueltos por el estado (o por la lucha directa ante la falta de acción del estado) en función de los principios éticos, morales y políticos que formalmente rigen su funcionamiento, sino que en ocasiones estratégicas se impone la resolución más adecuada para permitir la estabilización en función de las condiciones de acumulación preferidas por las corporaciones económicas predominantes.

Los marcos de regulación programados en función de estas preferencias (que en ocasiones son meras imposiciones amparadas en el paradigma del camino único) pueden sobreponerse incluso a la normativa interna y, dado que a estas regulaciones no les importa ni el estado de derecho ni los derechos fundamentales, sino el funcionamiento sin distorsiones de los mercados, se transforman automáticamente en instrumentos que alteran completamente la articulación política, haciendo todavía más difícil el mantenimiento de la legitimidad de la administración pública, dada su capacidad de influencia en la toma de decisiones políticas, lo cual induce a una alteración decisiva en la distribución del poder efectivo.

Capítulo XIV

La distribución del poder real en la democracia formal argentina

- a) Corporaciones y estructura social: *a.1) Formación desigual de organizaciones sociales [a.1.a) La solidaridad orgánica en la persecución de objetivos sectoriales, a.1.b) La organización como factor de poder]; a.2) La importancia de la puja corporativa en la democracia argentina [a.2.a) Las corporaciones y la puja distributiva, a.2.b) La inestabilidad producida por la puja distributiva y el carácter necesario de las corporaciones políticas].*
- b) Corporaciones y estado: *b.1) Comportamiento de las corporaciones en relación con el estado [b.1.a) Corporaciones estatales, b.1.b) Influencia de la acción política de las corporaciones transversales al estado]; b.2) Principales agentes transversales en el estado argentino y los efectos de su acción [b.2.a) Partidos políticos y organismos del estado en el poder y frente al poder, b.2.b) El sindicalismo, b.2.c) La corporación industrial nacional, b.2.d) Los productores agropecuarios, b.2.e) Los grupos económicos y las empresas transnacionales, b.2.f) El sector financiero, b.2.g) Potencias económicas y políticas extranjeras, b.2.h) Los organismos financieros internacionales, b.2.i) Los movimientos sociales reivindicativos]; b.3) La acción transversal como factor de distribución del poder [b.3.a) Corporaciones frente al estado: la puja corporativa en el capitalismo argentino y en el capitalismo mundializado, b.3.b) Efectos sociopolíticos de la acción transversal].*
- c) La distribución del poder real y los límites de la democracia formal: *c.1) Parámetros sociales de la distribución del poder real; c.2) Límites de la democracia formal y transición conceptual.*

a) Corporaciones y estructura social

a.1) Formación desigual de organizaciones sociales

a.1.a) La solidaridad orgánica en la persecución de objetivos sectoriales

El contexto en el que la democracia argentina se desarrolló entre 1983 y 2003 venía marcado por el posicionamiento diferenciado y a menudo conflictivo de diferentes organizaciones. Sin embargo, el establecimiento de pujas intersectoriales no significó en ningún momento la paridad entre las diferentes organizaciones (o fracciones representantes del mismo sector social) y ello por diversos factores. En primer lugar, la historia argentina precedente implicaba un posicionamiento ideológico y político diferenciado de cada organización social, tanto en lo que al acceso a los circuitos de poder político se refería como en las condiciones internas en las que debían decidirse las líneas de acción. En segundo lugar, los efectos de los cambios estructurales impulsados por la dictadura en sus diferentes etapas se prolongaron mucho más allá que la extinción política de ésta, lo cual significaba que el “punto de partida” era muy diferente para cada sector. Así como el partido radical resultó menos damnificado que las restantes fuerzas políticas, en especial que el movimiento peronista (tanto en su ala política como en la sindical, lo cual influyó en su “derechización” ulterior), también los sectores sociales de alta capacidad de concentración económica incrementan su poder particular, tanto en relación con la población trabajadora como respecto a sectores económicos de menor capacidad de generación de beneficios. Todo ello significa que para comprender las estrategias de cada organización no basta con conocer el contenido objetivo –determinado por su posición estructural relativa– de sus pretensiones y reivindicaciones, captando su acción social desde esta perspectiva estática, sino que debe atenderse también al componente dinámico implícito en el desarrollo de las relaciones intersectoriales, lo cual incluye al estado como centro de resolución de conflictos y director de las políticas públicas más generales.

No obstante, todas las corporaciones sociales instituidas, fueran de naturaleza económica, política o de otra especie, tenían en común la necesidad de la organización y la existencia de mecanismos para la toma de decisiones en función de la persecución de sus objetivos. Esto implica la existencia de mecanismos internos de articulación comunicativa y estratificación interna, siquiera para conseguir un nivel funcional de representación frente a otras organizaciones, incluyendo al estado. En el nivel institucional más bajo de la acción comunicativa se desarrollan necesariamente estos elementos, que hacen a la eficacia misma de la comunicación como mecanismo de interacción social y de coordinación de acciones, en particular teniendo en cuenta que, en la práctica, buena parte de los objetivos de cualquier corporación encontrarían oposición en los objetivos de otras [Habermas, 1987]. Por otra parte, los canales y los medios de acción no son los mismos para las corporaciones de diferente naturaleza y que ostentan una posición diferente frente a las agencias del estado, que en tanto centro de resolución de conflictos debe hacer frente a todas las demandas en las que esté implicado el mantenimiento de la resistencia del sistema social, sean las que fueren las modalidades que el conflicto adopte.

Apenas iniciado el proceso democrático, y precisamente por la característica interacción del estado con las fuerzas sociales en una democracia formal, se desataron las tensiones propias de una sociedad que había soportado lesiones severas sin ninguna posibilidad de reaccionar frente a la arbitrariedad del poder estatal autoritario. Así, muchas de las corporaciones que habían

tenido completamente vedado el acceso a los circuitos de poder comenzaron a ejercer sus posibilidades operativas frente al estado. Sindicatos y organizaciones de derechos humanos, por ejemplo, pero también las organizaciones del capital industrial nacional, se vieron beneficiadas, en términos relativos, frente a aquellas corporaciones que habían tenido canales constantes de comunicación con los sucesivos gobiernos dictatoriales: organizaciones de la burguesía agraria, grupos económicos nacionales y transnacionales, organismos de crédito y, por supuesto, la propia corporación militar que, en forma abierta o furtiva, ejercía de referente del orden social mantenido sobre la base de una constante reproducción del terror como dispositivo de control.

La apertura democrática trajo consigo, además de la oposición inherente entre partidos políticos, la posibilidad de que se rehabilitaran pujas restringidas durante la dictadura [Dahl, 1989]. Ello era, en algunos aspectos, prácticamente inevitable, pues la represión a las organizaciones del trabajo implicó una caída del poder adquisitivo del salario que, en condiciones de mayor libertad política, podía intentar recuperarse, lo que motivaría la reacción lógica de los representantes corporativos del capitalismo nacional. De esta forma, la democracia supuso la recuperación de espacios de coordinación social y, con ella, la eclosión de nuevos escenarios de conflicto y la posibilidad del establecimiento de nuevas alianzas tácticas. En este sentido es clara la vinculación entre corporaciones sectoriales como los grandes sindicatos y corporaciones políticas como el PJ, cuya estrecha relación, si bien no sirvió para vencer al radicalismo en las primeras elecciones generales, sí les otorgó importantes ventajas en el desarrollo de sus programas, lo cual, a largo plazo, resultó completamente contradictorio con los intereses objetivos de los sectores del trabajo, que vieron como el partido al que sostuvieron para fortalecer sus propias reivindicaciones impuso una reestructuración regresiva y una degradación notable del mercado de trabajo (tanto en el mercado general como en los mercados internos de trabajo¹⁰⁴), de la calidad del mismo y, en general, de todos los dispositivos tradicionales de promoción social, tales como los sistemas de salud, previsión social y educación. Las contradicciones fácticas de esta malograda coalición, propiciada por la connivencia entre sectores dirigentes de ambas partes que gozaban de una autonomía importante respecto de las bases sociales que constituían a cada una de las partes, respecto de las declaraciones de objetivos en los que basaban su legitimidad, supuso la eventual fractura de ambas corporaciones cuando las diferencias se volvieron insostenibles y se produjeron tensiones en el liderazgo. Ello explica los desprendimientos y fracciones surgidas tanto en el movimiento obrero (aparición de la CTA, ruptura en la CGT) como en el PJ (con la escisión de grupos de diputados, en particular la del “Grupo de los Ocho”, determinante en la ulterior aparición de corporaciones políticas alternativas como el Frente Grande y el FrePaSo) y la formación de corrientes internas enfrentadas no sólo por la dirección política, sino por la determinación de las más básicas líneas estratégicas del partido en lo que respecta al modelo social preferido.

Debe tenerse igualmente en consideración que ciertos sectores importantes de la vida social argentina, si bien se concentraban económicamente en la misma franja social carecían tanto de la tradición corporativa como de la conciencia estructural para hacer valer sus reivindicaciones de manera organizada [Lukacs, 1986] y, cuando la fuerza de las circunstancias forzó su movilización, ésta no se desarrolló por canales institucionales capaces de lograr una ascendencia política directa sobre las corporaciones más consolidadas. En este rubro se encuentran las populosas clases medias urbanas, constituidas por pequeños empresarios,

¹⁰⁴ El *mercado interno de trabajo* es aquel propio de cada organización productiva [Drolas, 2003].

comerciantes, trabajadores autónomos y profesionales liberales que, dadas sus actividades, constituían pequeñas asociaciones sin auténtica interacción recíproca. Si por estatus social una parte de esta población no se alejaba del nivel de consumo de los trabajadores sindicados mejor posicionados, y compartían con éstos algunos medios de promoción social, en particular la educación pública, lo cierto es que ningún partido o corporación representaba sus intereses objetivos, que eran difusos en cuanto a la proyección de cada actividad, pero que al menos coincidían en los aspectos que debían sostenerse o consolidarse para mantener sus posiciones relativas. Si el partido radical intentó en algún momento ocupar la representación de esta franja, y sin duda contó con su apoyo inconexo en la victoria electoral de 1983, nunca consiguió dotar al sector de una ideología particular. De hecho, este poder difuso ha sido la base electoral del radicalismo argentino durante la segunda mitad del siglo XX, lo cual explica su ambivalencia ideológica y su tendencia a profesionalizar la práctica política interna. Estas características no sorprenden en un partido de centro (con alas moderadas de izquierda y derecha), pues lo mismo ocurre con las clases medias de otras sociedades democráticas y sus representantes políticos habituales, con un comportamiento ideológico indefinido o errático que influye en el bipartidismo de escasa diferenciación práctica, existente en muchas sociedades desarrolladas, que reduce la disputa política pública a la puja electoral.

Dado que la crisis afectó tanto a estas clases medias como a los trabajadores sindicados mejor posicionados, debe concluirse que la tradición corporativa es fundamental para captar las diferentes actitudes políticas de cada sector. Su solidaridad recíproca como clase no se presentó sino al momento de resistir ante los resultados de las políticas públicas o en los casos de motines militares –como los levantamientos de Villa Martelli, de Semana Santa o del Regimiento de Patricios– contra las instituciones democráticas. En este sentido, se trata de una modalidad de solidaridad mecánica [Durkheim, 1987] que con lentitud y debilidad contribuyó a formar organizaciones más estables, como los movimientos de ahorristas afectados por el Corralito o el Corralón o algunas asambleas barriales producidas durante la crisis de 2001. A medio camino entre estas nuevas experiencias y la tradicional organización sindical se encuentra el fenómeno de la recuperación de fábricas quebradas. Por otra parte, en todas estas experiencias de resistencia popular quedaron registrados elementos de dos experiencias fundacionales de la protesta social en Argentina, por un lado, la lucha por conseguir respuestas de la justicia de Madres y Abuelas de Plaza de Mayo [VV.AA., 1995 y 1996b], por otro lado, los movimientos de marginados conocidos como los Piqueteros, que en realidad suponen el desarrollo de diversas experiencias de lucha social [VV.AA., 2002b]. Ambas expresiones de lucha permanente por los derechos humanos (entendidos en dos niveles muy diferentes y con escasa –e innecesaria– precisión jurídica) se constituyeron en escuelas para el resto de los sectores cuando la imposición de medidas anti-populares se volvió insoportable. Sin embargo, ninguna de las expresiones resultantes alcanzó por sí misma un nivel de organización suficiente como para influir directamente en las agencias del estado, y sólo por agregación de acontecimientos, más que por el control de la situación política o económica (ninguna de estas expresiones sociales contó, por ejemplo, con el apoyo de la CGT como organización central tradicional de los trabajadores) influyeron en la caída del gobierno de De La Rúa. Más decisivo resultó para ello el aislamiento político al que el gobierno fue sometido por parte de las corporaciones políticas locales y los intereses económicos internacionales, mientras que las corporaciones armadas argentinas que tenían la fuerza para reprimir el conflicto no se decidieron en esta oportunidad a instalar un gobierno autoritario.

Por segunda vez en esta etapa de la democracia argentina las instituciones debieron recurrir a sus propios mecanismos internos de resolución de problemas para estabilizar la situación. Si bien puede interpretarse como una evolución positiva del asentamiento de las instituciones democráticas que las FFAA no hayan intervenido por fuera de los marcos constitucionales para restablecer el orden social, lo cierto es que concurrían factores de índole estructural que impidieron la reproducción de golpes militares. Porque al desprestigio de estos métodos en el plano internacional, pues ya las potencias centrales no se encontraban dispuestas a avalar gestiones autoritarias en Latinoamérica, como habían hecho los EEUU y algunas potencias europeas durante la década de 1970, y por lo tanto era difícil que los organismos financieros internacionales avalaran con su crédito (el principal problema de gestión del momento) la tarea de gobiernos de ésta especie, se le sumaron las necesidades de gestión del régimen de acumulación transnacionalizado, para el que la gestión formalmente democrática resultaba preferible en función de su propia distribución de fuerzas. Para las grandes corporaciones económicas y para los grupos económicos en general, en las condiciones del mercado mundial que se desarrollaban era preferible operar frente a gobiernos locales con cierta flexibilidad interna (lo cual se encuentra implícito en el régimen de partidos) y con suficiente legitimidad internacional, para que las organizaciones supranacionales fueran capaces también de intervenir legítimamente (es decir, imponiendo sanciones o amenazando a los gobiernos locales) en caso de presentarse conflictos con los grupos económicos de manera individual.

La mayor parte de las corporaciones capaces de influir en la toma de decisiones políticas en el ámbito estatal contaban en todo momento con una importante trayectoria institucional en el panorama argentino. En este sentido, el grado de organicidad y cohesión interna de las diferentes corporaciones y organizaciones es relevante, junto con su proximidad al poder político, para comprender su poder real –entendido como capacidad operativa fáctica, en oposición a la concentración del poder formal–, y las estrategias que promovieron para la persecución de sus objetivos. Al mismo tiempo, debe atenderse al comportamiento dialéctico que influyó en las propias organizaciones, pues aquellas que partieron de un mejor posicionamiento inicial consiguieron, gracias a la imposición de sus intereses, incrementar su poder real frente otras corporaciones y sectores sociales desorganizados que perdieron capacidad de influencia política. Esta situación pudo desarrollarse hasta que la carga general del régimen de acumulación alcanzó la “masa crítica”, el punto a partir del cual el sistema se volvió socialmente inestable y políticamente inviable.

a.1.b) La organización como factor de poder

a.1.b.1) El “poder” genérico como ámbito de la organización

Considerado genéricamente, en términos de dinámica social, todo “poder”, es decir, toda capacidad efectiva de decidir en el desarrollo de los acontecimientos, con independencia inicial de las causas y los resultados de la acción (aunque lógicamente ambos elementos deben tenerse en cuenta en términos del análisis socio-histórico), implica un cierto grado de interacción necesaria. Incluso hablando en términos de personalismos extremos o grandes concentraciones de poder “personal”, toda acción social efectiva debe integrarse por mecanismos que implican la organización. En este sentido, para comenzar la lectura dialéctica puede asumirse que es el propio “poder”, la capacidad de acción inherente a cada actor social, el ámbito de cualquier organización [Arendt, 1974].

Sea por necesidad, por interés o por cualquier otro factor catalizador, el poder genérico, sin determinar, promueve modos específicos y contextualizados de organización y ello implica que el carácter orgánico de una actividad social precisa de factores y dispositivos que faciliten la propia organización [Santos, 2000]. El principal factor para iniciar el proceso de organización es un objetivo común, producto de una necesidad material, política e incluso moral y el medio indispensable para la identificación de los objetivos comunes son la experiencia histórica y la capacidad comunicativa. Pero no todos los intereses, por muy difundidos que estén en un contexto social determinado, cuentan con igual concentración de estos factores, ni los diferentes objetivos posibles pueden expresarse por idénticos canales.

Como, además, los intereses de mayor importancia social encuentran alguna resistencia sectorial, en caso de que el propio interés de partida no sea en sí una oposición a otros intereses, como es el caso de la lucha por los derechos humanos o laborales en Argentina, el grado de desarrollo de la experiencia y la capacidad comunicativa contribuyen a consolidar diferentes expectativas de éxito, fundadas en una capacidad de presión sectorial que no es sólo discursiva o retórica, sino que suele encontrar canales prácticos de imposición. La concentración de la capacidad de coacción en los estados modernos [Weber, 1992] es en este sentido esencial para que los intereses encontrados no desborden la capacidad de regulación del sistema, mientras que supone el límite material para la imposición de intereses sectoriales, a menos que el propio estado se convierta, en función de su dependencia ideológico-práctica, en valedor y garante de esos mismos intereses, actuando como medio de imposición al resto de las organizaciones y sectores sociales, ya sea utilizando su poder administrativo, normativo o coactivo.

La dialéctica entre organización y poder, si bien se encuentra muy condicionada por el contexto institucional, garantiza que los sectores con mayor capacidad de organización y resolución operativa, tanto en velocidad como en eficacia, ostenten un diferencial de poder mayor que aquellos que no cuentan con medios análogos de persecución de sus intereses. Por ello el ámbito del dinero, de la influencia política o social –a través, por ejemplo, del control de medios masivos de comunicación–, o del poder administrativo otorgan capacidades suplementarias para la acción organizada [Habermas, 2000]. La disponibilidad monetaria amplia, por ejemplo, incluso sin que se consideren factores como la corrupción lisa y llana, supone la posibilidad de adquirir bienes, servicios y organizaciones suplementarias para la persecución de objetivos. Asesorías, analistas, secretarios y demás mediaciones, junto con el tiempo libre derivado de la concentración económica, permiten la dedicación ampliada y específica a la persecución de intereses que no puede esperar encontrarse en sectores con menos recursos. Lo mismo ocurre con la posesión de información fiable, que es esencial para la toma de decisiones estratégicas en cualquier coyuntura.

Estas condiciones fácticas, por un lado, se contraponen a criterios especulativos de organización política, que se sustentan precisamente en la abrogación sistemática de las diferencias de posición y capacidad de acción [Rawls, 1981] y, por otro lado, son limitados pero no abolidos por los filtros institucionales del estado. Porque en función de las necesidades de estabilización del sistema las instancias políticas y el poder normativo del estado pueden imponer un límite al desarrollo de intereses sectoriales, pero en ningún caso puede bloquear sin más su participación efectiva como poderes. En primer lugar, porque ello supondría un distanciamiento del estado de las instancias de reproducción del sistema social insostenible, dadas las necesidades de reproducción de las propias instituciones estatales, hallándose en dificultades para sostener su

propio funcionamiento. En segundo lugar, porque las relaciones entre las corporaciones políticas que forman parte de los planteles variables del estado preceden en muchos casos al acceso efectivo a los cargos públicos y ello supone la existencia de canales de comunicación que en caso de romperse deteriorarían el sustento político de los poderes públicos. En tercer lugar, porque las grandes corporaciones, en circunstancias particulares como la de una democracia formal condicionada, alcanzan a concentrar el poder suficiente como para forzar una acción estatal aunque ello conlleve una pérdida social de credibilidad y de confianza en el sistema y unas condiciones degradadas de existencia que obliguen a acentuar el uso de las capacidades coactivas del estado. Por último, los intereses corporativos no pueden eliminarse de la agenda estatal porque en ese caso encuentran canales exteriores (como la puja mercantil o financiera) para desarrollar sus intereses, deteriorando igualmente las condiciones sociales pero en un ámbito no amparado por el poder del estado y librado por ello a la ausencia de límites efectivos a la acción corporativa.

De la abstinencia forzada del estado y de sus consecuencias es un buen ejemplo la gestión radical, que se derrumbó ante su incapacidad de limitar las tensiones distributivas en el ejercicio de unas corporaciones que no eran sólo económicas, pues tanto la CGT como el PJ contribuyeron a reproducir las condiciones de la puja distributiva, deteriorando las capacidades estabilizadoras del estado. Por su parte, los dos gobiernos de Menem son significativos en lo que a las consecuencias de la presencia del poder corporativo se refiere, es decir, de la presencia de unos intereses específicos frente al absentismo demostrado ante otros reclamos sociales. Y el de la Alianza también lo es, pero considerando, junto con estos aspectos, los resultados del uso de la represión como mecanismo de control social, sí no exclusivo, al menos determinante para la estrategia de gobierno.

La característica diferencial de la actitud gubernamental argentina en todos los gobiernos del período en favor de ciertos intereses sectoriales debe comprenderse en función del poder residente en cada corporación y resulta de aquella actitud un amplio margen de maniobra y de presión para los sectores más concentrados de la economía. Estos sectores, a lo largo de la etapa, confirmaron y profundizaron los beneficios particulares que la dictadura les había ayudado a obtener, mientras que la recuperación de la comunicación con el estado de los demás sectores fue siempre esporádica y, en la práctica, más aparente que real. Considerada globalmente, la actitud agresiva de las grandes corporaciones económicas, incluyendo potencias extranjeras y organismos financieros internacionales, apenas fue resistida desde el ámbito político o gubernamental –excepto quizás en la gestión de Grinspun, al comienzo del gobierno radical–, mientras que las reivindicaciones de las clases trabajadoras, medias y bajas, los industriales, comerciantes y productores rurales pequeños y medianos, y las agrupaciones defensoras o promotoras de derechos humanos encontraron más vacíos y negativas que respuestas afirmativas, dado que entraban en conflicto, precisamente, con los intereses predominantes. Esta situación denota en forma sustancial la importancia del poder corporativo y tiene importantísimas consecuencias en la organización y desarrollo de la gestión del poder en la democracia formal argentina.

a.1.b.2) La organización como medio de ejercicio del poder

Analíticamente, una vez constituida la organización como ámbito del poder (en tanto derivación necesaria de la existencia de intereses sectoriales y, en este sentido, también derivada del poder), el corporativismo se instala como una de las formas de ejercicio de la persecución de intereses particulares, que es independiente, en principio, del espacio procedimental de la democracia formal, aunque sus canales y mediaciones pasen frecuentemente por las agencias estatales que son partes integrantes y derivaciones institucionales de los contenidos formales de la democracia. Y es en este sentido en el que, en origen y no sólo por necesidades coyunturales, la corporación como instrumento de negociación se aleja de los mecanismos de la decisión democrática. Porque el poder de cada corporación no puede medirse según el apoyo electoral o la simpatía popular que despierte, sino según su capacidad de ejecución efectiva de las estrategias que tienden al logro de sus objetivos sectoriales.

La organización corporativa, que reúne diversas organizaciones en función de esos objetivos comunes, en tanto conjunto de agencias cooperativas y dirigidas verticalmente, sea encabezada por una figura unipersonal o un cuerpo colegiado (dueños, presidentes, consejos superiores, juntas de accionistas, directorios, etc.), se convierte así en el medio social de ejercicio del poder concentrado en un sector. Quienes detentan el poder lo harán entonces como representantes de una corporación y a través de las capacidades prácticas de esa misma corporación considerada como conjunto. El reclamo individual de cada organización integrante, se ve potenciado o, en caso contrario, debilitado ante la falta de acción corporativa, de modo que, frente al poder instituido, la conformación de una corporación que asocie a organizaciones que comparten un objetivo común frente al estado, aunque compitan en otros ámbitos, como el mercado, se convierte así en una estrategia en sí misma, lindante con la necesidad estructural. Ello habilita a su vez la alianza entre corporaciones de diversa índole que compartan intereses comunes, aunque se trate de creencias refutadas luego por la práctica social y política. A su vez, estas alianzas permiten que, por ejemplo, una corporación pública presione por la consecución de objetivos que en realidad son propios de corporaciones privadas, ya sea porque existen coincidencias ideológicas o porque éstas últimas poseen el control indirecto de la primera.

Dado que las grandes corporaciones están implicadas en procesos complejos de puja o negociación, su composición no implica sólo un conjunto de canales de comunicación, sino también la existencia de agencias especializadas, que a su vez pueden ser de corte burocrático-administrativo o tecnocrático, que actúan como soportes institucionales para la elección de decisiones estratégicas y para el desarrollo del comportamiento corporativo. Esta composición variada y con diversificación de funciones será mayor o menor en función de las posibilidades de los integrantes de la corporación y, en este sentido, también las corporaciones económicas y los organismos con alta financiación gozan de posibilidades más amplias de alcanzar sus objetivos, en tanto compitan por ellos con organizaciones menos desarrolladas. El perfil social de la distribución de poder real comienza a polarizarse tan pronto como existe una ventaja mínima de concentración política o económica en manos de un sector determinado. En un país como Argentina, que siempre contó con sectores económicamente concentrados y una fuerte presencia extranjera en el desarrollo de la economía local los “puntos de partida” fueron muy diferentes. Ni siquiera en el auge del peronismo (1945-55) cuando tras el período de crisis del capitalismo mundial, entre el comienzo de la primera guerra mundial y hasta el final de la segunda, el país intenta cambiar los parámetros de su propio capitalismo, orientándose hacia un

modelo con producción industrial endógena, se alteró este panorama, pues la fuerza coactiva de la corporación militar, firme aliada de la gran burguesía agraria y el gran capital, contrapesó la fuerza electoral de las masas trabajadoras, que fueron fieles a la figura de Perón. La tendencia general resultante es, en este sentido, que mientras un régimen de acumulación se mantenga el poder real tenderá a concentrarse a favor de los sectores predominantes, es decir, de los que tengan corporaciones más influyentes, aun cuando representen los intereses de sectores minoritarios e incluso externos al estado-nación. Cuando las formas democráticas instaladas se convierten en obstáculos para el desarrollo de este poder, si se acumula la fuerza suficiente existen mecanismos para alterar esas formas o de corromper sus contenidos o, en caso contrario, deben buscarse nuevos medios de acumulación ampliada, alterándose en el primer caso el régimen de regulación y en el segundo el de acumulación. En cualquier coyuntura, es el estado de las relaciones de fuerzas la variable decisiva para comprender el desarrollo de la misma [Gramsci, 1971 y 1987].

Pero sí, *“los pensamientos de la clase dominantes son también, en todas las épocas, los pensamientos dominantes”* [Marx y Engels, en Todd, 1998: 234] ya que los poseedores de los medios materiales de producción son también los poseedores de los medios intelectuales de reproducción, también concentran medios más directos de influencia en las prácticas sociales que la dominación puramente coactiva. La gran capacidad que la apropiación ampliada de capital les otorga en el capitalismo (y esto es válido para cualquier variedad de capitalismo, pues la acumulación ampliada es el límite mínimo de funcionamiento del sistema [Marx, 1972; Mandel, 1974]) se verifica en la forma de una constante re-inversión no ya en mecanismos económicos para ampliar la acumulación, sino también en mecanismos políticos que les permitan generar mejores condiciones para la acumulación. Y este es precisamente el papel de las corporaciones económicas en el ámbito de la política, pues su lógica no consiste en el simple aprovechamiento de las condiciones políticas para incrementar la acumulación, sino en influir sobre ellas para conseguir ventajas comparativas en relación con los demás sectores en pugna en la puja distributiva. Las asociaciones patronales o los representantes de grupos y conglomerados económicos transnacionales e incluso intelectuales y fundaciones “independientes” suponen frente al estado factores de poder privado cuya influencia no está en relación con el apoyo electoral obtenido a escala nacional, sino que son interlocutores que administran y contraponen su propio poder al de las corporaciones y partidos políticos. De modo que, aunque un sector sea minoritario, o simplemente sea externo a los límites jurisdiccionales del estado nacional, no deja por ello de encontrarse “representado” en el estado por medio de las corporaciones políticas. Esto implica la interferencia con un modelo puro de representación clasista de los partidos políticos, condición que se ha profundizado con el despliegue de la democracia formal en Argentina. La carencia de legitimidad de toda otra forma de gobierno acentuó este mecanismo de control indirecto del estado que unas corporaciones socialmente minoritarias aunque muy poderosas ejercen a través de las fuerzas políticas mayoritarias, lo cual se reflejará en definitiva en su influencia sobre las acciones del estado, cualquiera sea el resultado de las elecciones democráticas.

Los mecanismos de presión con los que cuentan las corporaciones son variados, y no excluyen el ejercicio de cierta “violencia”. Porque aunque el estado es definido como el concentrador de la fuerza legítima, esto sólo se refiere al ejercicio de la violencia directa, de la coacción física sobre individuos o poblaciones que amenacen con su comportamiento las condiciones de estabilidad del sistema. Sin embargo, ésta no es la única fuerza existente en la sociedad capaz de imponer criterios de funcionamiento a las agencias estatales. Por el contrario, en la sociedad

interactúan poderes y contrapoderes y pese a que se afirme que *“Toda interacción social que se produzca sin el ejercicio de una violencia manifiesta, puede entenderse como solución al problema de cómo pueden coordinarse entre sí los planes de acción de diversos actores, de suerte que las acciones de los unos puedan “conectar” con las de los otros”* [Habermas, 2000: 79] en realidad existen capacidades diferenciales de ejercer el poder para forzar esas soluciones en una dirección determinada, y no como producto de una coordinación de acciones consensuadas entre diversos actores, sino como resultado de un enfrentamiento.

De esta manera, las grandes corporaciones del trabajo tienen en su poder el expediente legítimo de la huelga para imponer la negociación de reivindicaciones sectoriales, pero que pueden servir para los objetivos estratégicos de organizaciones afines. Los numerosos paros generales verificados durante la gestión radical, encabezados por la CGT dirigida por Ubaldini, tuvieron en muchos casos el objetivo de debilitar al gobierno frente a la oposición justicialista más que la persecución de mejoras del salario, las condiciones de trabajo o reclamar el cumplimiento de las prescripciones constitucionales. La evolución del régimen de acumulación durante la década menemista deterioró la efectividad de esta medida de fuerza. Ello se debió a varias causas. En primer lugar, la connivencia del gobierno de Menem con las cúpulas sindicales bloqueó el planteo mismo de la posibilidad de reclamar por esta vía contra el estado. En segundo lugar, el avance de las reformas económicas, con la flexibilización laboral, la fragmentación gremial y el deterioro del mercado de trabajo, restaron rápidamente efectividad al mecanismo, pues el cada vez más amplio sector de la economía informal no gozaba de los beneficios de la sindicación [Offe, 1992; Paramio, 1988]. En tercer lugar, el absentismo gubernamental ante el reclamo social, que terminó por instalar una movilización permanente en algunos sectores, derivó en una debilidad manifiesta de la CGT, ya escindida en dos corrientes rivales y en competencia con la CTA. Los partidos políticos cuentan con los mecanismos de movilización de sus bases (si no tienen, como el radicalismo, bases sindicales pueden intentar promover la movilización estudiantil, de las clases medias o de la “clase pasiva”) o de denegar apoyo parlamentario en cuestiones estratégicas que requieran el concurso de mayorías reforzadas. Pero incluso estos expedientes se cierran cuando el oficialismo cuenta con mayorías suficientes o cuando la crisis amenaza al sistema en su conjunto.

Por el contrario, mientras las opciones de ejercer presión a través de la corporación mermaban para los sectores del trabajo y se moderaban para los partidos en la oposición, las condiciones que se implantaban incrementaron la posibilidad de los sectores más concentrados de la economía para impulsar reformas favorables a sus propios intereses. La reducción o estancamiento de la inversión privada (cuyo auge del primer lustro de la década de 1990 no se continuó al comenzar la crisis de estancamiento económico), e incluso la des-inversión, la especulación monetaria, la des-localización industrial o la restricción del crédito externo para financiar el déficit público con nuevo endeudamiento, fueron mecanismos pródigamente desarrollados por los sectores más concentrados de la economía para reclamar un mayor ajuste fiscal, mejoras impositivas, mayor apertura comercial, aumentos de tarifas (en el caso de los servicios públicos masivos privatizados o concesionados) o una mayor flexibilización del mercado de trabajo (lo cual debe entenderse siempre como un abaratamiento del costo unitario de la mano de obra). Paralelamente, el incremento constante de la marginalidad social, mucho más evidente a partir de 1998, motivó la aparición de nuevas formas de protesta social, cuya capacidad de acción se encontraba muy limitada y era además fácilmente impugnabile, ya que, a diferencia de la huelga, no se encontraba amparada por la legalidad, de tal modo que se

facilitaba su represión, la cual se verificó en repetidas oportunidades durante los levantamientos populares ocurridos en las provincias más pobres [AA.VV., 2002b].

Pero cualquiera sea el origen sectorial de la demanda y la forma que adopte, es la organización en torno a la persecución de objetivos específicos, la acción corporativa propiamente dicha, la condición necesaria para participar en el juego democrático una vez que se han formado los planteles variables del estado luego de realizados los actos eleccionarios. Las organizaciones, por supuesto, no son indiferentes a los resultados de los mismos, pues tienen en general preferencias previas, a menos que concentren el poder suficiente como para presionar por igual, antes y después de los comicios, a los partidos políticos con posibilidades de ocupar el poder ejecutivo. Dependiendo de los resultados variarán entonces las estrategias de cada organización, que intentará ganar posiciones frente a sus rivales reales o potenciales o asegurar las posiciones ganadas anteriormente.

a.1.b.3) La participación corporativa en el estado como garante del poder

La coordinación de las acciones corporativas con las acciones estatales, cuando puede producirse, implica el grado más alto de seguridad para la consecución de objetivos sectoriales. En términos institucionales, ello significa que algún sector o miembro de los poderes públicos con capacidad de decisión suficiente responda a los intereses del sector implicado, sea por convencimiento ideológico, político o por otras causas. Al penetrar en las agencias estatales por estos mecanismos se consigue, por un lado, mermar la oposición del propio estado, en función de otras necesidades sistémicas en las que esté implicado. Por otro lado, se consigue una ventaja considerable sobre la competencia de cualquier especie en otro ámbito.

Si esta coordinación no es posible, por otra parte, sólo la continuidad y estabilidad de la organización permite defender los espacios sociales de poder adquiridos. Sin verdadera acción social, sin el ejercicio continuado de la solidaridad, cristalizada o no en instituciones, la dinámica de las relaciones sociales conlleva la pérdida de las posiciones que pudieran haberse obtenido con anterioridad, dado que los espacios de competencia son limitados, tanto en lo espacial como en lo temporal, y todas las reivindicaciones de importancia tienden a coincidir en el intento de condicionar parte de la agenda estatal, según sea el interés que motive la asociación corporativa.

En la etapa estudiada aquí, sólo se encuentran relaciones consolidadas para las corporaciones políticas en el caso del menemismo, aunque se trata de instancias contradictorias. En su tránsito por la oposición al alfonsinismo, el justicialismo liderado por Menem forjó una sólida alianza con el sindicalismo peronista. Sin embargo, poco tiempo después de hacerse con el control del poder ejecutivo la alianza se produjo con los sectores más concentrados de la economía y las corporaciones más poderosas, lo que explica la configuración pragmática y, en ocasiones, ecléctica de sus gabinetes ministeriales y estrategias de gobierno. Basculando rápidamente en el arco ideológico, el régimen menemista pasó muy pronto de ser el terror del capital, por causa de los antecedentes del peronismo, a convertirse en su mejor aliado, lo cual se tradujo en una modificación rotunda de su discurso político, cuya mutación quedó encubierta por la crisis hiperinflacionaria y el éxito de la estabilización monetaria desde el segundo año de su gobierno. A partir de entonces, aunque de manera gradual, los sectores más concentrados fueron ganando espacios hasta articular un régimen de poder tan eficiente en cuanto al desarrollo de la

reestructuración como impermeable a los reclamos sociales que los efectos regresivos de la misma iban causando a la sociedad argentina.

La coagulación de esta alianza dentro de las agencias estatales significó un triunfo tan definitivo de esos sectores que la organización corporativa instalada garantizó la continuidad del régimen aun cuando sus límites quedaron claramente establecidos por el deterioro de la situación económica y los efectos adversos de las reformas comenzaron a superar los beneficios de la estabilización. Ésta continuidad se aseguró tanto por el apoyo recíproco entre las corporaciones y las agencias del estado como por la capacidad de neutralizar la resistencia social creciente, una vez que los poros democráticos fueron cubiertos por la normativa avalada por esas corporaciones y aplicada por el estado. Cuando los lineamientos generales de la reestructuración quedaron establecidos y la profundidad de las reformas los hizo irreversibles a corto plazo, ni siquiera el recambio político en las agencias del estado fue suficiente para modificar la dirección elegida, lo cual obligó al gobierno de la Alianza a un cambio discursivo tan abrupto como había sido el del menemismo, a tal punto que el estado mismo pareció cooptado por el poder corporativo, al menos hasta que la crisis y el colapso político volvieron inviable el régimen de acumulación.

Pero antes incluso de ese derrumbe la imposición del “camino único”, que ya no quedaba restringido al ámbito comunicativo-ideológico, sino que tenía ahora referencias materiales sumamente concretas para evitar su alteración, consiguió establecer una barrera importante entre la acción política y el reclamo social, fuera este organizado o espontáneo. Porque la coalición entre las corporaciones económicas predominantes y las políticas ya no podían deshacerse sin causar mayores traumas y problemas a la gestión de gobierno. Una vez que se había elegido abandonar la sustitución de importaciones con media y alta incorporación tecnológica por la apertura comercial y la esperanza de la inversión externa, y luego de que dicha elección comenzara a alterar el tejido productivo argentino, el abandono de esta estrategia suponía a corto plazo tales inconvenientes para el estado (retiro de inversiones, ausencia de créditos, agravamiento de la debilidad del mercado de trabajo, etc.) que parecía una opción políticamente inviable, mientras que la insistencia evitaba al menos la enemistad e inmediato abandono por parte de las corporaciones predominantes. Por ello, pese a las garantías preelectorales, el gobierno de De La Rúa prefirió descomponer la Alianza antes que enfrentarse abiertamente a los valedores materiales del régimen de acumulación e intentar la construcción de un nuevo régimen (pues nadie planteaba la salida del modo de producción, ni mucho menos), menos agresivo en términos de acumulación y distribución de la riqueza producida socialmente. Sin embargo, ello no aseguró el apoyo irrestricto de esos valedores, porque el régimen de acumulación mostraba ya signos de agotamiento tan evidentes que, ante la imposibilidad de mantener las estrategias de acumulación, se exigía del estado tales medidas de ajuste que el conjunto del sistema terminó por quebrar. Sólo entonces, ante el hecho consumado de la dislocación del régimen de acumulación (lo que implicó la caída del gobierno) no quedó más remedio que admitir, por el mecanismo financiero de la cesación unilateral de pagos, que ningún sector que operara con el mercado local podía seguir manteniendo las expectativas de acumulación precedentes, las cuales debían necesariamente equilibrarse con las condiciones financieras del mercado local.

Por otra parte, ello tampoco significó que se alterara definitivamente la estrategia corporativa instalada en el estado, pues el gobierno de Duhalde aseguró insistentemente su voluntad de retomar en cuanto fuera posible a las pretéritas relaciones, que no se daban por tanto como

fenecidas, sino simplemente postergadas hasta que se rehabilitaran las condiciones de funcionamiento del capitalismo argentino. Fue el propio estado de crisis social, más que un replanteo político de las relaciones corporativas, lo que terminó por habilitar la recuperación de las condiciones de acumulación, menguadas inevitablemente por la paralización del consumo y la desintegración de los circuitos comerciales y productivos.

a.2) La importancia de la puja corporativa en la democracia argentina

a.2.a) Las corporaciones y la puja distributiva

Aunque deba distinguirse entre diferentes especies corporativas, prioritariamente en función de los intereses que se concentren en ellas (lo que las distinguirá en corporaciones políticas, económicas o sociales) y luego según el grado de proximidad a las estructuras estatales (lo cual incide en el alcance de su poder real), no puede dejar de anotarse que la distancia respecto del poder político efectivo es independiente de las actividades desarrolladas en los diversos ámbitos de acción por las organizaciones que forman parte de las corporaciones. Así, la persecución conjunta de objetivos particulares no implica que la competencia en esos ámbitos quede pospuesta, en el caso de que los intereses particulares colisionen, sino que se desarrolla en paralelo a la actividad política. Así, las alianzas coyunturales en algunos aspectos pueden darse en simultáneo con violentas disputas en otros. Atendiendo a esta posibilidad, se observa que mientras todos los representantes corporativos del capital presente en el país coinciden originalmente en el reclamo frente al gobierno democrático de mayor flexibilidad para la contratación y disposición de la mano de obra, esta coincidencia queda en un segundo plano cuando las empresas transnacionales, los organismos financieros y los gobiernos de diversas potencias económicas reclaman una mayor apertura comercial, es decir, la eliminación de las trabas para la competencia, que afectan al sector capitalista nacional, menos competitivo por la estructura de costos o por el impacto de la brecha tecnológica. Esto, claro está, en lo que se refiere a los bienes de consumo sensibles a la competencia externa, aunque no necesariamente en relación con los bienes de capital. En una estructura inestable y escindida, no todos los sectores capitalistas se encontraban en igual situación frente a la política económica neoliberal. Ello se traduce en un nuevo conflicto con el estado, pues los gravámenes comerciales contribuyen, en todo caso, al equilibrio de las cuentas públicas, pues de otro modo los costos fiscales deben transferirse a la población en forma de impuestos al consumo, mantenidos en altísimos niveles durante todo el período, que redundan en perjuicios para los productores orientados al consumo interno, en un círculo vicioso que no todas las empresas de este género fueron capaces de soportar, agravándose también por esta vía el deterioro del mercado de trabajo, pues la concentración por sectores en el ámbito de las clases capitalistas conllevó la eliminación de numerosos puestos de trabajo, dadas las características intrínsecas de la gestión económica interna de los grandes grupos.

Pese a la posibilidad de que se establezcan entre diversos sectores capitalistas tensiones de este tipo, en las que el estado es el encargado de regular las relaciones, en cualquier caso estos sectores coinciden en las líneas generales que debe adoptar la puja distributiva en lo que las relaciones entre clases se refiere, lo cual implica un tratamiento jurídico específico de la regulación de los conflictos laborales que tienda a favorecer, mediante el cambio de la normativa o de la orientación de las decisiones judiciales, a los oferentes de empleo frente a la mano de obra. Las excepciones se presentan sólo cuando algunos sectores del capital local, más

afectados por la caída del consumo que los grandes exportadores, encuentran que el modelo de acumulación predador, ilimitado, debe contenerse para no mermar demasiado la base de consumo. Sin embargo, esta reacción no llegó sino cuando la crisis se encontraba tan instalada que el estado no contaba con medios para hacer frente, siquiera en forma mínima, a la demanda social, lo cual se consiguió sólo con la devaluación del peso, el mantenimiento del *Default* y la extensión de los planes de ayuda para las familias, único programa oficial de gran alcance capaz de contener en algún grado la depresión del consumo interno y que instaló unas circunstancias de aislamiento económico en el país que redundó finalmente en un obligado retorno a la sustitución de importaciones, aunque con un nivel de consumo sumamente bajo y limitado a productos de agregación tecnológica media.

En cualquier otro momento todos los sectores del capital coinciden en mantener altas las tasas de explotación o, lo que es lo mismo, bajas las funciones de redistribución por parte del estado en un capitalismo libre de trabas, ya que se trata de funciones que sólo pueden financiarse con impuestos progresivos. Por eso, al margen de los discursos que rodean a la puja distributiva, es la carga impositiva y el ordenamiento del sistema tributario, junto con la existencia o no de barreras aduaneras efectivas, el punto de mira de estas corporaciones. Ello afecta, en última instancia, tanto al poder adquisitivo de los salarios en forma directa como a los ingresos indirectos de las clases trabajadoras. En este sentido, los principales reclamos al estado respecto de la organización social pasan por mantener el mercado de trabajo libre de las acciones corporativas que pudieran ejercer los trabajadores para recuperar su estatus social promedio y de distorsiones que pudieran proveer de un exagerado retroceso de la inseguridad. Ello explica en gran medida el éxito inicial de la gestión menemista pues, habiendo cambiado totalmente la orientación de sus lineamientos políticos, consiguió contener los reclamos sectoriales de los trabajadores. Y lo hizo gracias a su vinculación estrecha con las cúpulas sindicales, estabilizando e incluso profundizando el resultado de la distribución regresiva del ingreso propiciado por la hiperinflación (que había profundizado, a su vez, el legado de la gestión económica durante la dictadura militar). La recuperación de la estabilidad monetaria y esta actitud conservadora (o transformadora en un sentido regresivo) respecto de la distribución del ingreso sirvieron a su vez para que las corporaciones representantes del capital nacional orientado al consumo interno mantuvieran su apoyo al gobierno a pesar de que sus estrategias subsiguientes beneficiaron al capital monopolista, integrado por la gran burguesía agraria, a las empresas transnacionales y los sectores más concentrados del capital financiero.

A medida que se desarrolló la reestructuración, entonces, la puja distributiva, considerada según los sectores productivos, pasó de beneficiar al capital en general frente a las clases trabajadoras a abastecer a una parte específica del capital. Se trata de aquella vinculada con la inserción de Argentina en la economía mundial. Además de la estrecha vinculación de esta deriva con el contexto de la globalización económica asimétrica, pues el país, pese a su endeudamiento creciente, se convirtió en un exportador de capitales constante y con más presencia de grupos económicos en puntos clave de la economía local, este proceso denota la importancia de la acción corporativa de los agentes externos, pues no se trata en principio de sectores que tuvieran presencia alguna en el entramado socio-político argentino.

Debe atenderse, en este sentido, que la posición dominante de grandes concentradores de capital, los grupos económicos y financieros y las empresas transnacionales, no es un fenómeno que, aunque determinante, sea exclusivo del caso argentino. La apertura económica forzada por grandes transferencias de capital, que preceden como hechos económicos a la política de

apertura en sí misma, se enmarca en un proceso de desarrollo del capitalismo tardío a escala mundial, vinculado con el fin de la edad de oro del capitalismo, que propició la baja de la tasa de ganancias, el excedente de capitales financieros y la consiguiente persecución de nuevas formas de acumulación que comenzó lentamente a abrir no sólo nuevos mercados, sino nuevas formas de encarar el resultado financiero del proceso productivo [Hobsbawm, 1999]. La corporación económica, tal como se la entiende generalmente (es decir, fuera del carácter socio-político específico que se le da aquí), por las necesidades impuestas por las condiciones del mercado mundial (gran flexibilidad de localización, gran capacidad financiera, amplitud de medios y objetivos, capacidad de ejercer una posición dominante en los mercados consumidores, etc.) fue ganando espacios como modelo organizacional frente a la empresa “unidimensional” de corte tradicional, un formato capitalista demasiado modesto y restringido como para hacer frente exitosamente a las condiciones del mercado mundializado. Esta nueva característica dominante en el capitalismo central no sólo promovió nuevas relaciones con las economías periféricas, sino que diluyó la percepción inmediata de una clase de poseedores de los medios de producción, debido a la distribución de acciones por empresa dentro de grupos económicos dirigidos por segmentos tecnocráticos y operados por grandes burocracias privadas, no obstante lo cual aun en las economías centrales el proceso de concentración económica siguió agudizándose ante el retroceso de los estados re-distributivos [Hinkelammert, 2003 y 2004]. Los gigantescos movimientos financieros característicos de este proceso, verificado en la acelerada cadencia de adquisiciones, fusiones y transferencias de paquetes accionarios, determinaron un auge del capital financiero que implicaba peligros incluso para el estado de las cuentas públicas nacionales. Además de las consecuencias del “Efecto Tequila” en Argentina [Paramio, 1999b], no puede olvidarse el impacto mundial de las sucesivas crisis financieras de numerosos mercados de valores, especialmente de aquellos vinculados con las zonas de mayor productividad promedio o de mayor interés para las inversiones de capital especulativo (como el sudeste asiático, Rusia y las grandes economías latinoamericanas) [George, 2003; Eiteman, Stonehill y Moffett, 2004]. Junto con la penetración del poder de las corporaciones, la reestructuración trajo aparejada una notable sensibilidad de la economía local (al menos en los aspectos relacionados con la gestión pública) a las crisis internacionales. Este fenómeno se encuentra muy relacionado con el poder de las grandes corporaciones en un entorno económico estructuralmente dependiente de la inversión externa, pues la debilidad del estado aumenta su dependencia respecto del comportamiento de aquellas en los mercados, y de allí la creciente atención que los encargados de la gestión pública debieron prestar al comportamiento de estos mercados, considerados impersonalmente cuando, en realidad, se trata de los indicadores más inmediatos de la interacción entre las estrategias de las diversas corporaciones, el espacio en donde el intercambio mercantil se vincula con las señales políticas de corporaciones que, siendo o no estrictamente económicas, tienen capacidad de decidir o influir sobre aspectos importantes de las condiciones de intercambio.

La puja mercantil implicada en la competencia entre grandes capitalistas impersonales ganó notablemente en contenido político en la medida en que su desarrollo, en vez de regirse por la legislación vigente, sugería la legislación que debía emitirse para conservar el buen funcionamiento del proceso de acumulación. Esto no se consiguió por una necesidad automática de respuesta ante una situación más o menos aleatoria, sino por medio de reclamos concretos que, siendo emitidos por entidades públicas, defendían las posiciones de grandes intereses privados. Pero lo hacían ya no en función de una puja interna por definir los lineamientos generales de desarrollo del capitalismo nacional, lo cual constituyó un problema estructural básico en Argentina, por el crónico enfrentamiento entre el sector agropecuario

exportador y el capital industrial. Por el contrario, se trataba ahora de un mecanismo en el que eran los intereses del gran capital transnacional los determinantes, y a su modelo de gestión podían los sectores de la economía local adaptarse mejor (como los grandes agro-exportadores) o peor (como la industria nacional). Por otra parte, siguió siendo el estado, con menor voluntad (como durante el gobierno de Alfonsín), abierto apoyo (durante la década menemista) o simple ausencia de alternativas (ya con la Alianza en el poder), el conjunto de agencias adecuado para efectuar la adaptación normativa o coactiva del medio social a ese modelo. La democracia formal es preferida también por el régimen transnacional de acumulación porque sus corporaciones políticas en el poder, consideradas por separado, son más sensibles a las presiones sectoriales que gobiernos auto-instituidos y que no tienen la perspectiva de encontrarse frente a la prueba de las elecciones.

Ningún sector, sin embargo, pudo dejar de verse afectado por el proceso. Incluso la gran burguesía agraria terminó condicionando su producción a los huecos dejados por el proteccionismo de las grandes potencias económicas, alterando los resultados de sus procesos productivos, por ejemplo, abandonando parcialmente ciertas producciones esenciales, como la lechera (lo cual redundaba en un aumento del precio interno de todos los productos lácteos, básicos en la canasta alimentaria argentina tradicional [INDEC, 2000] y dirigidos al consumo interno en forma casi exclusiva) a favor de la producción de bienes exportables que, como la soja destinada al forraje o al consumo humano, tienen escasa demanda en el mercado interno. En este caso se observa con claridad cómo las condiciones del mercado mundializado influyen más que las necesidades internas en la determinación de la producción de aquellos sectores, si no beneficiados, al menos relativamente mejor posicionados que el resto de la economía frente a la crisis, y que en todo caso representan a una porción ínfima de la población, dada la alta concentración de la tenencia de la tierra destinada a estas producciones. Al mismo tiempo que se producen estos cambios en el ámbito de la producción se altera toda la cadena comercial hasta llegar al consumidor final. La mayor capacidad de stock y de negociación (e incluso el control de ramas enteras de la producción) permitió a las grandes compañías de distribución de rubros esenciales (alimentos, indumentaria, laboratorios, etc.) ganar posiciones en el mercado frente a la menos competitiva cadena de distribuidores locales, destruyéndose parte de los mecanismos tradicionales de producción de empleos de calidad media situados en puestos de distribución de estos insumos de pequeño tamaño, aunque muy diversificados. Esta tendencia acentuó a lo largo de toda la década de 1990 la creación de oligopolios que, pese a competir también entre sí, tenían en conjunto grandes ventajas frente a otras modalidades de gestión productiva o comercial. Y, una vez minimizada la competencia, el capital oligopolista ganaba posiciones políticas también frente a las agencias estatales, pues parte importante del tejido productivo y comercial pasaba a estar en sus manos y se convertía en una herramienta de presión para alcanzar nuevos objetivos, que la crisis instalada restringió a alcanzar mayores cuotas de un mercado que se estrechaba por la debilidad del consumo.

a.2.b) La inestabilidad producida por la puja distributiva y el carácter necesario de las corporaciones políticas

En la evolución de la influencia sectorial sobre el estado en esta etapa, comparada con la dictadura precedente, se observa como, de la recuperación inicial de ciertas instancias que garantizaban una redistribución del poder entre clases, como el sindicalismo activo y la movilización social, la imposición del régimen de acumulación forzado terminó develando el

auténtico peso relativo de las corporaciones participantes en la puja distributiva, en la forma de una polarización de la distribución de la riqueza y, luego, en el estancamiento y declive de una parte importante del aparato productivo [Offe, 1992]. Paralelamente, la competencia inherente al desarrollo de las relaciones capitalistas indujo la existencia de desequilibrios que debían ser compensados o sostenidos para que el régimen continuara siendo viable. Y esta doble tarea, de mantener los parámetros del régimen y de sostener su funcionamiento, se encuentra fuera del alcance de las corporaciones económicas en sí mismas, por grandes e influyentes que fueran, ya que su estrechez de objetivos y la concentración de su acción en un ámbito de competencia crónica, obstruían parcialmente la posibilidad de refrenar su propio poder en función de las condiciones más generales del sistema, cuya observación y gestión general encabezaba el estado como eje político de la articulación social existente. Se trata de un problema general de gestión, ya que por su propia orientación concentrada a objetivos determinados, las grandes corporaciones y organizaciones se encuentran situadas en contextos que pueden resultarles más o menos visibles, pero que otras instancias específicas deben mantener para que sea factible la consecución de los mismos. Incluso una compañía que monopolice, por ejemplo, la producción o la distribución de determinado bien de consumo o de capital (o incluso toda una rama productiva, considerada en forma vertical u horizontal) requiere de un estado de cosas en el que pueda hacerse con los insumos necesarios para llevar adelante la producción y el intercambio comercial de sus bienes. Es necesario, para el cumplimiento de esos objetivos, que alguna instancia asegure con su fuerza efectiva y su acción cotidiana, por ejemplo, la existencia de mano de obra calificada –más o menos económica– para las tareas que se requieren (vale decir, la reproducción de la clase trabajadora a través de la educación pública), la protección de instalaciones y procesos, la garantía jurídica de que el mercado comercial funcione adecuadamente, el acceso –en su caso– a un sistema financiero capaz de conceder créditos en buenas condiciones para ampliar o continuar con la actividad de referencia. Todos estos elementos, que hacen al contexto de cada producción particular, sólo pueden ser administrados en forma centralizada, pero a la vez permeable a las continuas modificaciones que se producen en la esfera productiva y en la comercial como resultado de la puja distributiva (entre clases y entre sectores).

Equilibrar el conjunto del sistema o, lo que es la expresión institucional de lo mismo, enmarcar el mercado de bienes, servicios y trabajo en un contexto normativo adecuado para su funcionamiento es, desde esta perspectiva sectorial, la principal tarea que se requiere del estado, aunque a su vez algunas medidas impuestas por éste refrenen la libre acumulación (que tiende a ser creciente por la competencia), que es el parámetro por antonomasia del éxito empresarial en la forma de beneficios suficientes y crecientes, y determinan por lo tanto los objetivos de cualquier gestión corporativa empresarial. Como contrapartida, parece natural que las corporaciones se sometan voluntariamente a ciertas reglas generales de comportamiento, aceptando ser normalizadas en aquellos aspectos que tiendan a garantizar el marco adecuado del mercado, lo cual incluye la normalización del mercado de trabajo y cierta protección del mismo, onerosa en términos impositivos y de gestión. Sin embargo, en ningún momento las corporaciones de cualquier tipo que en alguna instancia de sus objetivos hagan referencia a la distribución de la riqueza social, pueden ceder por completo el terreno al estado o a otras corporaciones, pues el propio funcionamiento mercantil produce resultados específicos y cambiantes sobre esa distribución, haciendo que la puja sea más o menos constante. Ello se verifica con más claridad en los momentos de crecimiento económico, como ocurriera en parte de la década menemista, por la razón siguiente: el desarrollo económico que amplía la riqueza en una economía incentiva la lucha sectorial por la apropiación de una cuota mayor de la

misma. No obstante, en esta misma época se complementaron dos elementos que distorsionaron y velaron este comportamiento (que había sido efervescente en el régimen de alta inflación), en primer lugar, la política de reforma estructural que organizó las privatizaciones y concesiones de empresas públicas y, en segundo lugar, la Convertibilidad forzosa del peso al dólar, que impidió que la puja distributiva se reprodujera en el mercado de bienes y servicios. Este estado de cosas no se prolongó más de cinco años (entre 1992 y 1997 aproximadamente) pues luego el deterioro del consumo interno y la recesión enfriaron parcialmente la puja en este sentido.

En condiciones normales, por lo tanto, incluso el modelo de libre mercado en Argentina requirió de la intervención del estado y de la obediencia parcial a sus normas por parte de las corporaciones más poderosas, habituadas, por otra parte, a reconocer esa acción estatal mientras no entorpeciera el proceso de acumulación esperado, es decir, mientras no limitara “artificialmente”, por medio de normativas de cualquier tipo, el aumento de la tasa de ganancia. Las altas expectativas puestas en la permanencia del régimen de acumulación forzado constituyeron, sin embargo, una instancia constante de inestabilidad, pues con el deterioro de la situación social se restringieron las oportunidades “para todos” y la puja distributiva, ya ganada ampliamente entre los sectores del capital (debe recordarse al respecto la pérdida general de capacidad adquisitiva del salario registrada desde la década de 1970), se trasladó al interior de la propia clase capitalista, tanto en el ámbito comercial como en el productivo o el financiero, produciéndose una tendencia al canibalismo empresarial o la competencia agresiva que terminó por empeorar las condiciones del consumo, dados los efectos nocivos para las clases medias y trabajadoras, es decir, para las masas consumidoras argentinas, por causa de la degradación del mercado de trabajo, resultante de esta puja intra-clasista.

Para el control de la tensión social resultante de este proceso también debía contarse con el estado, de tal modo que éste es un factor clave en todos los segmentos del proceso: a) En la instalación del régimen de acumulación forzado por medio de las normativas y políticas públicas adecuadas, b) en la resolución de conflictos que escapaban a la lógica económica del mercado y c) en el control de los efectos sociales del régimen. Y la negociación efectiva de la acción del estado en relación con estos elementos del régimen (que pueden resumirse como “instalación”, “gestión” y “control”), dependía a su vez de la legitimidad y flexibilidad del sector público, dada la variedad de posibilidades a las que el mercado debía enfrentarse. Por ello ante la inestabilidad producida por la puja distributiva las corporaciones políticas detentan una función estabilizadora esencial, que ninguna otra corporación puede ejercer sin que desaparezcan las condiciones ideales de funcionamiento del sistema político en función de las necesidades de la gestión mercantil. Se transformaban así en agentes sociales básicos no sólo como referentes políticos de la población en general (lo cual es característico de la democracia formal representativa) sino de las corporaciones en particular. De hecho, el proceso democrático iniciado en 1983 puede considerarse desde esta perspectiva como un proceso de adaptación recíproca entre las corporaciones políticas y las económicas en función del poder real que el control de segmentos importantes del mercado local e internacional daban a las diferentes fracciones del capital. La imposibilidad del primer gobierno democrático de apreciar y adaptarse a estas circunstancias fue un motivo clave en la falta de apoyo de las grandes corporaciones económicas, tanto en el plano interno como en el externo, y que, al resolver la puja distributiva exclusivamente en el ámbito del mercado (haciendo caso omiso de las intenciones normativas del gobierno), precipitaron la transición al régimen de acumulación forzado junto con el recambio de la corporación política dominante, encarnada desde entonces

en el ala derecha del justicialismo que lideró el cambio bajo el oportuno canje de objetivos partidarios conducido por Carlos Menem. De este modo, la confirmación y protección de la democracia formal en 1989 se hizo sin contradecir el sentido de la reestructuración regresiva, alterando profundamente el papel del estado en función de los tres aspectos del régimen que debían componer los movimientos paralelos de acumulación de capital y regulación del sistema social.

b) Corporaciones y estado

b.1) Comportamiento de las corporaciones en relación con el estado

b.1.a) Corporaciones estatales

b.1.a.1) Planteles políticos

En lo que respecta a la organización del estado como conjunto de agencias orientadas por fines u objetivos predeterminados, en una construcción guiada por la racionalidad instrumental de necesidades sistémicas concentradas en el sector público, deben identificarse diferentes instancias que respondieron de manera diversificada al contacto con otras corporaciones u organizaciones presentes en la sociedad. Esta identificación operativa es sustancial para comprender dos aspectos fundamentales. En primer lugar, el modo de organización del poder social efectivo a través de las agencias estatales y, en segundo lugar, las causas de la aparente contradicción de la acción del estado al confrontarse su acción social a través de la negociación política con su acción social a través de la aplicación de criterios procedimentales inflexibles, presente en muchas de sus prácticas cotidianas.

Los planteles políticos del estado, constituidos a partir de los procesos electorarios que determinaron el estado relativo de la fuerza política de cada agrupación, si bien no necesariamente han respondido en esta etapa a los intereses meramente partidarios se encuentran en alguna medida orientados en forma permanente por los intereses de su propio partido, tanto en lo que hace a las circunstancias previas a la elección de los candidatos como durante el proceso de ejercicio de los cargos públicos. Sin embargo, y pese a que persiste en este hecho una variedad de acción corporativa, ha variado notablemente la misma en cada gobierno y, principalmente, según la agencia del estado de la que se tratara en cada caso.

Un profundo alejamiento se produjo en cada uno de los dos recambios partidarios acaecidos por la intermediación de elecciones. Mientras que en el primer gobierno de la etapa el radicalismo fue alejándose gradualmente del apoyo a la administración alfonsinista, las rupturas en el justicialismo fueron más abruptas, pero menos decisivas en lo que a la fortaleza y continuidad de las instituciones estatales se refiere. En cualquier caso, en el ámbito parlamentario el justicialismo mostró habitualmente una actitud más agresiva respecto de los gobiernos de otro signo político, mientras que el radicalismo optó casi siempre por una postura más dada a la negociación, lo cual fue rubricado con la formación de la Alianza. Paradójicamente, el gobierno frente al cual las corporaciones políticas se mostraron más dispuestas a actuar en conjunto y minimizando las fricciones en el poder legislativo fue el de emergencia encabezado por Duhalde. Esta paradoja tiene una sencilla explicación sociológica, sin embargo, enraizada en las peculiares circunstancias que habilitaron el acceso de Duhalde a la presidencia de la nación: el descontento social respecto de las corporaciones políticas había alcanzado tales niveles de peligrosidad institucional que el objetivo particular de cada partido y corporación se vio superado por la inmediatez del objetivo común de sobrevivir como sector social a la experiencia de la crisis. Elementos similares pueden hallarse en la aceptación anticipada del cargo presidencial por parte de la fórmula justicialista Menem-Duhalde en 1989 y en los Pactos de Olivos, situaciones que tuvieron igualmente a los dos partidos mayoritarios por actores principales.

La marcada politización de la corte suprema de justicia durante la década menemista, habilitada precisamente por esos hitos, que forzaron al radicalismo a ceder amplias cuotas de poder en las negociaciones, obliga a interpretar también los objetivos de la máxima instancia judicial argentina en términos de objetivos políticos, dado que se entabló una dura disputa en torno al mantenimiento de los jueces de la corte luego del fin del mandato de Menem. En este sentido, también la corte suprema, presuntamente apartidaria y neutral, actuó políticamente utilizando su poder de presión (en la forma del veto judicial a las políticas públicas impulsadas por el ejecutivo o el legislativo) para asegurar su propia supervivencia, transformándose también en una corporación política singular –en el sentido de defender una cuota de poder político que le era propia en esas circunstancias– dentro del sistema judicial.

b.1.a.2) Burocracias públicas

Por su parte, las agencias estatales de corte burocrático, que sufrieron igualmente los efectos de la reestructuración del estado y las diferentes voluntades de la dirigencia política, no pueden considerarse como corporaciones en tanto que su acción se efectúa a través de la ejecución de procedimientos legalmente establecidos y no obedecen sino como mediaciones institucionales técnicas u operativas a las directivas políticas, careciendo de objetivos sectoriales auto-definidos y, por consiguiente, siendo ajenas a estrategias teleológicas [Niskanen, 1994]. No obstante, dada su importancia funcional, pues controlan técnicamente áreas de gran importancia para el buen funcionamiento sistémico, las corporaciones políticas que controlan la jerarquía superior del escalafón burocrático no tienen más opción que administrar las capacidades de estas burocracias para el ejercicio del poder político, instancia en la cual han encontrado cierta resistencia, proveniente de la inflexibilidad de los procedimientos, cuya dureza es ciertamente necesaria para la administración de grandes agencias públicas y que encuentra así alguna definición en la noción de “tecnocracia”, que también existe en el sector privado. Debe entenderse en este sentido que los grandes servicios públicos que (como la educación, la sanidad o la seguridad, así como todas las mediaciones burocráticas existentes entre la población y el estado que requieren de dispositivos complejos) no resultaron susceptibles de ser privatizados y gestionados por el mercado en su totalidad, sino que tan sólo pudieron encontrar competencia no mercantil en empresas privadas (como ejercicios supletorios o de mayor calidad real o publicitaria), y son de tal importancia funcional que ningún plantel político contó con la posibilidad de reformarlos de forma integral. El programa de transformaciones más profundo y rápido habría fracasado ante los desequilibrios causados por una brusca desaparición de estas mediaciones, pues ello supondría una transformación estructural aun mayor que la efectivamente realizada. Por otra parte, estas mediaciones, en tanto agencias burocráticas de ejercicio efectivo, contienen buena parte del poder práctico existente en manos del estado para gestionar los segmentos del sistema social que están a su alcance, de lo cual se sigue que su eliminación deterioraría todavía más la capacidad del estado para regular las tensiones del sistema, llevando a la incapacidad de estabilizar las tensiones sociales todavía más pronto que como se ha dado en la historia efectiva.

Esta resistencia institucional de las agencias burocráticas, que no proviene entonces de objetivos sectoriales según la situación estructural, sino de necesidades sistémicas, condiciona en alguna medida la acción y previsión de los planteles políticos. Ello implica que los planteles políticos tienen menor libertad que las propias corporaciones políticas para su acción cotidiana y para la expresión de sus discursos políticos, porque se encuentran vinculados por necesidades y

resistencias fácticas que son frecuentemente ajenas al discurso propagandístico. Ello no resuelve sin más, por ejemplo, el caso de las abruptas contramarchas del menemismo o la Alianza al llegar al poder, pero sí contribuye a comprender por qué se produce una desaceleración de los objetivos partidarios cuando los elementos políticos elegidos pasan a formar parte de las agencias del estado, aún cuando ocupen su cúspide administrativa. En situaciones de alta inestabilidad, la resistencia de las agencias burocráticas respecto de la voluntad política se agrega a las presiones sectoriales como elemento de desestabilización de los gobiernos, y todavía más en aquellas circunstancias en las que el poder del estado resultó insuficiente o inapropiado para contener los conflictos sociales o mercantiles. A su vez, por la presencia de ulteriores presiones corporativas externas, no se trata de una cuestión menor en un sistema de acción racional abierto a las críticas externas por la publicidad de las acciones políticas en el ámbito público (ya que en principio todo debe de hacerse de acuerdo a la ley y ésta debe ser pública en todos los casos), pues la negociación con las corporaciones predominantes puede redundar en una posición más fuerte o más débil de los planteles políticos, según sea su actitud ante dichas presiones que encuentran por esta vía canales de comunicación abiertos para influir en la práctica del estado.

b.1.a.3) Los cuerpos de defensa y seguridad

Una mención aparte merecen los cuerpos de seguridad y defensa. Y no solamente por el peso tradicional de las FFAA en la vida política argentina, característica alterada por la evolución de las relaciones sociales locales y mundiales. Sí una particularidad del estado centralizado es la tendencia a mantener el monopolio del poder coercitivo y el conjunto del uso legítimo de la fuerza, cualquier desviación de la norma previa que se observe en las instituciones encargadas de ejercer la violencia oficial de última instancia (o al menos su amenaza sensible) resulta significativa para el análisis del desenvolvimiento del sistema en su conjunto, y más si se trata de acciones generalizadas en un cuerpo armado sometido a una estricta disciplina interna, pero más reacio a someterse a la disciplina formal de la democracia. En el período estudiado no sólo existieron irregularidades en este sentido en las FFAA, sino que los altos índices de corrupción policial (y en el servicio penitenciario) actuaron como elementos de desestabilización sumamente importantes en algunas circunstancias, resultando incluso decisivos para el ejercicio de la política.

Porque, en algunos momentos, de la mera criminalidad interna en las FFAA y las policías provinciales, la de alcance federal o el servicio penitenciario, se pasó a una resistencia orgánica (y de acuerdo a unos fines corporativos) a las decisiones del poder político superior, situado en el punto más alto de la cadena de mandos, rehuyendo los canales de la democracia formal gracias a la propia amenaza de violencia. Con el menemismo en el poder la relativa “domesticación” del poder militar, lograda con concesiones lacerantes para la memoria colectiva, fue reemplazada de los escenarios de inestabilidad por un alto grado de corrupción o de un incremento de la violencia policial ilegal.

La célebre lentitud del general Alais para reprimir a los carapintadas amotinados, motivada por un interés corporativo, y la resultante impunidad de los mismos en tiempos de Alfonsín; el indiscutible triunfo de las juntas militares al producirse los indultos de Menem; la brutal represión de las manifestaciones en los días 19 y 20 de diciembre de 2001, que causaron decenas de víctimas civiles; o las consecuencias de los asesinatos en Avellaneda durante la gestión

duhaldista son muestras de la influencia de estos elementos en la vida política nacional. En términos estructurales, la acción de los cuerpos de seguridad interior ganó en importancia a medida que los efectos de la crisis incidieron en el aumento de la tasa de criminalidad (en especial en crímenes contra la propiedad, el hurto, el robo con violencia o el secuestro extorsivo) y también en la sensación de inseguridad motivada por la brutalidad o la ineficiencia policial. El fortalecimiento de la democracia en el sentido negativo de disminución del poder militar autónomo se encontró amonestado por otras fuentes de violencia, menos concentradas pero cuya acción constante no dejó de ocasionar graves trastornos a la normalidad institucional. Frente a esta situación, los planteles políticos se encontraron periódicamente con la necesidad de actuar contra los propios elementos que sustentaban su propio poder coercitivo real, motivando tensiones internas entre las propias agencias del estado y en este caso con una resistencia más explícita que la sistémica de las agencias burocráticas.

b.1.a.4) Las resistencias en la integración del estado como condicionantes de la acción política

Tanto en lo que hace referencia a las burocracias públicas que median entre los planteles políticos del estado y la población (en muy numerosos aspectos de la práctica cotidiana) y los cuerpos de seguridad y defensa, entonces, se establecen mecanismos de resistencia y tensión que en alguna medida condicionan el ejercicio del poder político, lo cual tiene, en relación con las demás corporaciones, posibles consecuencias que no son excluyentes sino que, por el contrario, con frecuencia se potencian. En primer lugar, debilitan y retrasan la acción gubernativa frente a la dinámica menos condicionada de otras corporaciones y, en segundo lugar, suelen entorpecer el desarrollo efectivo de políticas públicas de carácter transformador (sea la transformación socialmente regresiva o progresiva) aun cuando se apoyen sustancialmente en los intereses ideológicos y sociales dominantes. Ello se suma a que, dentro del poder legislativo, el enfrentamiento corporativo es origen de frecuentes resistencias que, si por una parte habilitan el tratamiento de diversas posiciones estructuralmente relevantes en un contexto de legitimidad democrática formal, también obstruyen e incluso impiden acciones de gobierno. Ello puede obedecer tanto a auténticas y legítimas objeciones ideológicas como al cálculo deliberado de la debilidad resultante en la posición oficial ante la obstrucción de sus proyectos legislativos y la consiguiente incapacidad de desarrollar determinadas políticas públicas fundamentales para la conservación de la gobernabilidad. En este sentido, no parece haber dudas en que, en general, el manejo político más hábil –en el sentido de ser el más pragmático en relación con la conservación del poder– en función de la persecución de objetivos corporativos a través de las agencias del estado estuvo a cargo del régimen menemista, que defendió a su vez los intereses dominantes entre las corporaciones económicas. Porque si la década menemista finalizó con un panorama social y económico sumamente desalentador, lo cierto es que su aparato de gobierno resistió situaciones de riesgo que hubieran desestabilizado a democracias más firmes que la argentina. Pero en esa habilidad de control y supervivencia se encuentra comprendida una capacidad de reconocer el peso de las corporaciones dominantes y una vocación obsecuente por complacer sus intereses, ganándose su confianza y apoyo, esenciales para la estabilidad, pero que inevitablemente terminó por debilitar la resistencia del estado como agente de contención de otras reivindicaciones. Las consecuencias de este posicionamiento persistieron incluso después de desatada la crisis de 2001, si se considera a los grupos económicos, empresas trasnacionales y ramas de actividad beneficiadas por la devaluación [VV.AA., 2003; V. Cuadro 52 del AE].

b.1.b) Influencia de la acción política de las corporaciones transversales al estado

b.1.b.1) Objetivos de las corporaciones transversales

Agregándose a las tensiones internas de las diferentes agencias del estado se encuentran las acciones de aquellas organizaciones que poseen una capacidad legítima de representación ante el estado de reclamos sectoriales. Estas organizaciones políticas, económicas o sociales presentan sus reivindicaciones ante las agencias del estado (o cuya participación en algún caso es reclamada por él) por medio del diálogo directo con los agentes políticos, de modo que, si bien no se trata de una condición democrática formal de las relaciones políticas ni se deriva de unos procedimientos preestablecidos sino más bien de las necesidades y capacidades inmediatas para la acción de gobierno, se constituye en una parte importante del quehacer del poder público institucionalizado. Es precisamente su carácter no normalizado el que asegura que la atención relativa brindada a cada corporación será un reflejo del estado de los conflictos subyacentes en la estructura social y económica tratándose, de esta manera, de un dispositivo variable aunque efectivo de establecimiento de vínculos a través del estado, aunque por fuera de la legislación. Es por ello que los intereses de estas corporaciones son transversales al estado, variando su capacidad de influencia, e incluso su presencia en el diálogo social, de acuerdo a las circunstancias concretas en las que se desarrolla la vida colectiva. En el ámbito de la transversalidad no son las normas ni los procedimientos los canales institucionales del poder real, sino el contacto directo con el poder político del estado, del cual puede refluir en la forma de normas destinadas a componer legalmente el estado de las luchas existentes.

Ya sea atendiendo a los reclamos de una de estas corporaciones de manera individual, cuando poseen la fuerza suficiente para reclamar tal atención, o propiciando un diálogo entre partes, cuando el conflicto existente amenaza la regulación ordinaria del sistema, cuyo aspecto público es la vía judicial, las agencias políticas del estado desarrollan una función esencial pues, en última instancia, toda esta acción corporativa transversal no tiene otro fin que conseguir un determinado comportamiento de las agencias estatales, ya sea como ejecutor de unas medidas particulares o como garante de unas condiciones de interacción social. Ello afecta, dentro de los canales del estado, a la producción de nueva normativa, capaz de orientar la acción de las restantes agencias del estado e imponer ciertos comportamientos a los sectores sociales implicados, que sólo se consigue mediante la legitimidad o la fuerza propias de las agencias del estado.

Por lo tanto, se trata de un elemento decisivo comprender cómo, desde el momento en que la acción teleológica de las corporaciones transversales deviene en un elemento de determinación de las acciones de las agencias del estado, se produce una profunda ruptura respecto de los parámetros de la democracia real, aunque se mantengan plenamente vigentes las condiciones de la democracia formal. Porque aunque el carácter de las relaciones entre el estado y estas corporaciones sea conflictivo, debe atenderse a que la estabilidad del sistema social depende en ocasiones de la anuencia de éstas últimas, ya que el mero ejercicio del poder coercitivo monopolístico no necesariamente tiene capacidad de acción en otros circuitos sociales, como el ámbito económico, al menos no sin romper con las reglas de funcionamiento de la democracia formal, interviniendo en espacios sociales privados o vulnerando derechos y garantías constitucionales.

Pero mientras se mantienen las condiciones democráticas, los límites impuestos por la democracia formal para el poder político estatal, en condiciones de alta concentración del poder económico, por ejemplo, no redundan en una amplia distribución del poder social sino, por el contrario, en el incremento de la capacidad de acción de los agentes concentradores o monopolistas. Y no sólo porque esos límites se presentan como libertades sectoriales, no asignadas a personas jurídicas, como en el caso de los derechos, sino a colectivos más o menos difusos. El poder social de estos agentes se incrementa también porque la acción corporativa gana medios de acción en las propias agencias del estado, volviendo, en algunos casos, prácticamente indispensable su presencia en el diálogo político para el mantenimiento de las condiciones de funcionamiento del sistema, o al menos del régimen de acumulación. De esta manera, el objetivo primario de cualquier corporación transversal es precisamente, al margen de su interés particular, ganar capacidad de influencia en el poder político estatal, para operar luego, desde esa posición de poder, para la consecución de sus objetivos particulares, que generalmente están en oposición con los objetivos de otras corporaciones o sectores sociales, tengan o no éstos capacidad de acción transversal en las agencias políticas del estado, pues de lo que se trata en última instancia es de instalar unas condiciones diferenciales a través de la acción de las agencias del estado que les permitan acceder a mejores condiciones de competencia frente a las reivindicaciones rivales.

En estas circunstancias de condicionamiento, a las restricciones formales a la soberanía popular, implícitas en los dispositivos de la democracia formal que se han analizado en capítulos anteriores, se agregan las diferencias concretas y específicas de poder entre sectores y corporaciones, efectivas no sólo en ámbitos sociales como el mercado, que son ya determinantes en la distribución de la riqueza social, sino también, en forma transversal, a través de las propias agencias del estado. De esta agregación resulta una composición política concreta muy restrictiva en cuanto a los actores sociales que detentan auténtica capacidad de influir en el resultado de las acciones de gobierno, al menos desde el interior del propio estado.

b.1.b.2) Carácter de la acción transversal

Cualquiera sea el objetivo particular de las acciones de las corporaciones transversales, el resultado de sus operaciones quedará siempre velado por la acción autónoma de las agencias estatales que detentan la soberanía en nombre del pueblo de la nación. Por ello estas acciones sólo pueden rastrearse indirectamente y reconstruirse a través de dos indicadores generales. En primer lugar, a través del desarrollo efectivo de las negociaciones entre las agencias del estado y los agentes de las corporaciones transversales y, en segundo lugar, a través de la insistencia o del cambio de la orientación de las políticas públicas que afecten a cada corporación en particular en momentos determinados de la acción de gobierno. El problema principal del primer indicador consiste en que, además de la multitud de posicionamientos corporativos que puedan presentarse desde diversas organizaciones, a diferencia de la normativa existente las negociaciones pueden darse sin que exista publicidad alguna de los contactos entre los integrantes del estado y los de las corporaciones. Por su parte, sólo una lectura de mediano y largo plazo puede dar cuenta del resultado de las mismas, ya que no sólo debe atenderse al carácter de la normativa impulsada por los planteles políticos del estado, sino también a su eficacia, ya que la acción corporativa y los conflictos entre diferentes actores sociales, incluyendo al estado, pueden darse por fuera de estas relaciones transversales.

La acción transversal puede adquirir incluso un carácter implícito cuando se trata de definir una política pública, que es *“el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido”* [Aguilar Villanueva, 2000b: 25]. Porque la anticipación por parte de los planteles políticos del estado de las posibles reacciones de corporaciones relevantes o que ostentan una posición de fuerza considerable interfiere no sólo con la autonomía legislativa de los poderes públicos, sino también con la posibilidad de ejercer la acción de gobierno de acuerdo con programas que se opongan o no beneficien claramente a esas corporaciones relevantes. Teniendo en consideración estas circunstancias es que pueden entenderse las reticencias de aplicar determinados programas, por socialmente relevantes que parezcan, para los que puede anticiparse una oposición activa y decisiva de otras corporaciones. La acción estatal puede remitirse así a aquellos aspectos que, o bien son deseados por o son aceptables para los intereses predominantes, no encuentran su oposición práctica o son ineludibles para la continuidad del sistema.

La combinación de estos factores resulta patente en los casos de crisis políticas, aunque en realidad forma parte del funcionamiento constante del régimen de administración de las políticas estatales. La acción transversal es así un elemento clave en el desenvolvimiento de las operaciones de las agencias estatales, aunque formalmente no constituye en sí al sistema formal de gobierno, que actúa bajo la cobertura legitimadora de la elección de representantes de diferentes tendencias políticas ideológicas que llegan a acuerdos en forma de una legislación legítima y aplicable a la nación en su conjunto [Habermas, 1999 y 2000]. No se consideran los efectos de la acción transversal de las corporaciones comporta, por una parte, la posibilidad de encarar el análisis de las funciones estatales desde una perspectiva formalista, atenta al modelo antes que a la práctica efectiva y que no consigue captar así la distorsión existente en la distribución del poder real y, por otra parte, actúa como legitimación implícita de las prácticas políticas del estado. Porque si bien parece razonable que las agencias del estado puedan responder a intereses y reclamos sectoriales, lo que no puede admitirse en una democracia real es que estos intereses y reclamos se impongan a la decisión de las mayorías, que es precisamente lo que se consigue a través de este sistema implícito de relaciones.

b.2) Principales agentes transversales en el estado argentino y los efectos de su acción

b.2.a) Partidos políticos y organismos del estado en el poder y frente al poder

Así como los objetivos de cada corporación marcan el sentido de su acción transversal y su poder social indica el grado de influencia que alcanza en el ámbito estatal, así también su posición estructural determina la respuesta y la atención previa que puede esperar del poder político. Ya se ha señalado que los partidos políticos, según sea su fuerza electoral, su integración en el gobierno y su orientación ideológica general, se comportan de acuerdo a objetivos ideológicos (los fines sociales que discursivamente se sostienen) y de acuerdo a fines más inmediatos de lograr mayor influencia en la determinación de las políticas públicas y de la normativa vigente. En estos lineamientos se acomodan las acciones transversales de las corporaciones políticas aunque el dispositivo práctico que se persigue, la influencia directa en el gobierno, no difiere del de otras corporaciones.

En este aspecto, la lucha de los partidos políticos mayoritarios y de las fuerzas emergentes por la crisis ha sido muy diferente. Pero no tanto por diferencias ideológicas de fondo, que no

dejaron de existir, en todo caso, sino fundamentalmente por su actitud corporativa frente al estado. También en este ámbito la acción transversal de las corporaciones políticas superó en importancia a sus principios ideológicos y sus programas explícitos. Los factores que intervinieron para sustentar este panorama son diversos. En primer lugar, se encuentran aquellos vinculados con la propia competencia electoral, que obligaron a una adaptación de los discursos partidarios a la consideración de las esperanzas políticas de los electores, aun cuando existiera la conciencia de la escasa capacidad de cumplir con esas expectativas; en segundo lugar, la coyuntura de partida de cada gobierno democrático del período se vinculaba con la existencia de una coyuntura previa en la que crisis de diversas naturalezas estimulaban la sensación de necesidad de ciertas políticas de emergencia que, por su carácter compulsivo, parecían quedar al margen de las expectativas legítimas puestas en las corporaciones políticas y atendiendo a sus diferencias; en tercer lugar, el peso de la acción transversal de corporaciones que eran indiferentes al resultado de los procesos electorarios, o que tenían intereses particulares que excedían los límites de la democracia formal y la fuerza suficiente como para imponerlos, determinó la existencia de desviaciones fundamentales en todos los gobiernos elegidos democráticamente.

Durante el primer gobierno democrático la acción corporativa de las FFAA forzó la limitación del cumplimiento del objetivo relacionado con la justicia que se reclamaba ante el terrorismo de estado de la dictadura militar; la acción conjunta de los sindicatos y el PJ en la oposición condicionó igualmente la acción de gobierno (formando en este sentido una única corporación política, aunque las organizaciones integrantes estuvieran diferenciadas); la puja mercantil obligó a las asociaciones patronales de la industria a desoír periódicamente la intimación del gobierno a enfriar la espiral inflacionaria; en contraposición al interés de éstas últimas, los grandes exportadores contuvieron los intentos del estado para gravar sus actividades; por último, en este sentido, las organizaciones internacionales de crédito forzaron la rendición de las cuentas del estado para legitimar en democracia una deuda externa pública (compuesta en buena medida por deuda privada estatizada por la dictadura) que actuó como palanca política para impulsar los subsiguientes planes de ajuste estructural.

Aunque el gobierno de la década menemista encontró menos obstáculos internos para su acción de gobierno, lo cierto es que ello se debió a que la renuncia total a los objetivos partidarios, que determinó una política interna diametralmente opuesta al programa votado por los electores justicialistas que le dieron el triunfo, excepto en lo que se refería al control del régimen de alta inflación, se hizo eco de las acciones transversales de los sectores más determinantes del universo económico. La debilidad con la que el radicalismo como fuerza política principal de la oposición encaró su trabajo facilitó mucho esta tarea, al mismo tiempo que habilitó el crecimiento de corporaciones políticas alternativas. También en esta etapa se evitó la confrontación con la corporación militar, logrando más bien la cooptación de sus mandos superiores que permitió en última instancia la sujeción de la misma a la democracia formal, pero al alto precio de denegar los reclamos sociales vinculados a la tácita reivindicación de la actuación terrorista y genocida del estado dictatorial pasado.

El resurgimiento de una oposición política resistente a la política menemista de obsecuencia frente a los intereses económicos predominantes no llegó a tiempo para evitar la reelección de Menem ni consiguió fortalecerse ideológicamente, ni componerse institucionalmente. De modo que su experiencia fracasó en 1995 y sólo triunfó en 1999 en su Alianza con el radicalismo, cuyo aparato partidario, agente de su capacidad de acción transversal, resultó decisivo en el

enfrentamiento interno, relegando las posturas más combativas de la Alianza a un segundo plano y ejerciendo finalmente de continuador en problemas de la década menemista, de tal manera que la experiencia terminó bruscamente en el desastre de diciembre de 2001.

b.2.b) El sindicalismo

La capacidad relativa de acción transversal se encuentra dada en función de las relaciones de fuerzas existentes en la sociedad y en la estructura económica, de modo que existe un cierto equilibrio entre la posición que tenga en ellas una corporación cualquiera y el grado de influencia efectiva que se tenga en las agencias del estado. Esta regla general de la capacidad de acción transversal es especialmente evidente en el caso de las corporaciones sindicales a lo largo del período analizado.

Mientras que su punto álgido de influencia fue actuando conjuntamente como agente social de la oposición justicialista al gobierno alfonsinista, con la llegada del menemismo al poder, que en teoría significó la recuperación de una posición perdida desde la muerte de J. D. Perón, en 1974, comenzó un rápido proceso de deterioro, tanto en términos de conflictividad interna como en términos de bloqueo de su capacidad de acción transversal. La cooptación de las corrientes sindicales más poderosas por parte de la estrategia justicialista implicó la renuncia a la acción opositora ante los cambios regresivos para el campo del trabajo impuesto desde el estado. De representar la máxima gestión de oposición popular al estado, el movimiento sindical organizado, en conjunto, se colocó en una posición conciliatoria con el mismo que terminó por significar una nula capacidad de reacción, en la forma de una acción transversal efectiva, ante la regresión sectorial implícita en la aplicación de un programa neoliberal a ultranza. Las divisiones internas, tanto ideológicas como políticas, tampoco significaron una recuperación del poder perdido sino en el plano intelectual y discursivo, plano que en forma autónoma no ofreció ninguna resistencia a las transformaciones estructurales que alteraron definitivamente la capacidad operativa de las diversas corrientes sindicales.

Consecuentemente, esta debilidad reforzó la capacidad de acción transversal de los sectores situados en términos estructurales e históricos en la oposición al poder sindical. El conjunto de las corporaciones capitalistas obtuvo, en este sentido, parte del poder que en los primeros años de la democracia argentina ostentara el movimiento obrero organizado en torno al peronismo. Ello contribuye a explicar a su vez la amplia tolerancia del capital nacional orientado al consumo interno a la política económica menemista que resultó en la ruina de amplios sectores del mismo.

El sindicalismo fue incapaz de reaccionar de manera decidida ante el proceso de transformación estructural, lo cual tomó cuerpo en diversos indicadores de alta relevancia en lo que al conflicto estructural se refiere: a) La disminución de la masa laboral sindicada, b) el deterioro del poder adquisitivo del salario y el respectivo aumento en la concentración de la riqueza y c) el quebranto de los sistemas públicos de promoción social, esenciales en un modelo que tendiera a disminuir las brechas y los conflictos sociales. Estos indicadores delinearon un nuevo campo de relaciones entre el capital y el trabajo que terminó por reflejarse igualmente en la acción transversal frente al estado, de tal manera que el mismo proceso que disminuyó el poder sindical incidió en la incapacidad de recuperarlo, a tal punto que ni siquiera el debilitamiento del capital nacional ante las grandes corporaciones externas o el sector exportador le significó

un cierto aumento en su capacidad de reclamo eficaz, opción que sólo podría presentarse nuevamente ante el agotamiento definitivo del régimen de acumulación forzado [Offe, 1992].

b.2.c) La corporación industrial nacional

La capacidad de acción transversal de las corporaciones relacionadas con la industria nacional orientada al consumo interno siguió un camino muy similar al del sindicalismo. De la insistente oposición presentada a la administración radical, en la forma de un aumento de precios recurrente, y combinada con una fuerte presión para conseguir mayor protección frente a la importación de manufacturas, el sector pasó por la fase de euforia inicial del menemismo para comprobar, una vez verificados los efectos de la apertura económica, que la falta de competitividad hacía imposible un desenvolvimiento endógeno de la manufactura local, y menos aun la incorporación de nuevas ramas de producción con alta incorporación tecnológica. Paralelamente, entonces, este sector del capital, siendo uno de los principales oferentes de empleo, pasó a disponer de una menor capacidad de acción transversal en relación no ya con la clase obrera, sino respecto de los sectores más concentrados del capital. Con el desarrollo de la crisis, a los constantes problemas motivados por la imposibilidad de exportar, motivada por la alta estructura de costos, se les sumaron los conflictos con un sector financiero aferrado a la acumulación forzada y mantenedor de la iliquidez financiera. El alto costo del crédito resultante desmotivó a la producción capitalista nacional en este sentido, al mismo tiempo que la coyuntura política le restó capacidad de influir en un estado que, al mismo tiempo, había establecido una política económica que del optimismo por la estabilidad cambiaria pasó a la preocupación por el freno impuesto al crecimiento económico y la ampliación de los mercados.

b.2.d) Los productores agropecuarios

En el campo argentino, lógicamente, la situación variaba mucho según se tratara de grandes productores o pequeños. Los primeros conservaron durante toda la etapa una gran capacidad de acción, apoyada en la gran masa de capitales que la exportación de sus productos aportaba a la economía nacional. Los segundos, en cambio, encontraron sumamente difícil sostener una política común, dado que las relaciones de fuerza respecto de los grandes productores y las empresas transnacionales proveedoras fueron actuando en detrimento de la pequeña producción. Esta división no hizo más que reforzar la tendencia general a la concentración, ya no simplemente en el ámbito económico del mercado sino, fundamentalmente, en la esfera del acceso al poder político.

Luego de ser agentes importantes en la caída de la administración radical a fines de los años '80 los grandes productores se mostraron inflexibles en sus exigencias, dado que en el plano externo debían enfrentar la cerrazón de las grandes economías que mantuvieron subsidiadas sus propias producciones agropecuarias. Siendo el estado argentino manifiestamente incapaz de negociar una mejor colocación en el ámbito externo, los reclamos de los agro-exportadores tuvieron fuerza suficiente en el plano interno de todas formas, ya que contaban con la capacidad de presión resultante de ser importantes formadores de precios además de proveedores de divisas genuinas al mercado local, lo que les permitió conservar una parte importante del poder real en toda circunstancia, en tanto agentes económicos imprescindibles para mantener la estabilidad de los precios. La alta concentración y la escasa diversificación del

sector agropecuario consolidaron su posición transversal, tanto por la falta de capacidad del estado para alterar las reglas del funcionamiento económico en lo que a esta fracción del capital se refiere, ya que no existieron intentos de alterar la estructura productiva en este sentido, como por la rápida reacción y los profundos efectos desequilibrantes que en estas condiciones de mercado podían imponerse.

b.2.e) Los grupos económicos y las empresas transnacionales

El aumento gradual pero constante de la presencia de estos conglomerados económicos terminó por modificar definitivamente la relación del estado con las instancias corporativas de poder. Casi invariablemente, por otra parte, esta modificación benefició la acumulación de poder en manos de estos agentes. Porque el carácter dinámico y la consolidación de la alianza estratégica entre estas corporaciones de gran calado y con proyección internacional con instancias nacionales y supranacionales –económicas, financieras y políticas– en permanente contacto con las agencias del estado hacía imposible para el mismo evitar la negociación en torno a los asuntos que a estos sectores coligados pudieran resultarles de interés, y ello tanto en lo que a la coyuntura económica implicaba como al más profundo proyecto de reestructuración regresiva se imponía.

La libertad económica con la que contaron a lo largo de la década menemista [Menem y Dromi, 1990] les permitió ser actores privilegiados del régimen de acumulación forzada, acopiando enormes ganancias que, no obstante, no reinvirtieron en forma de nuevo capital productivo en el país. Este entorno favorable a las reglas más convenientes para sus modos de concentración económica sólo pudo consolidarse en torno a la estrategia global que hizo del estado argentino un agente más de los intereses privados y públicos implicados en la influencia de agencias transnacionalizadas. En forma correspondiente, la capacidad de acción transversal del sector se vio potenciada por la multilateralidad de los reclamos presentados al estado desde esas agencias. El discurso oficial imperante durante la década menemista les otorgó un papel protagónico en el desenvolvimiento de las propias políticas públicas, supeditando la acción del estado al mantenimiento y fortalecimiento de las condiciones de acceso, asentamiento y circulación de los capitales transnacionales –y en este sentido perdió importancia el origen nacional o foráneo de esos capitales–, lo cual llevaba implícito no sólo la oposición a los intereses de la población trabajadora o demandante de empleo en general, sino también de todo aquel sector de la producción nacional capaz de mantener sus propias condiciones de acumulación en el contexto de una fuerte competencia externa. Hasta el estallido del modelo, un movimiento permanente fue el de la adquisición de industrias locales, y no sólo pequeñas, sino también medianas y grandes, por parte de grandes grupos económicos extranjeros, que pasaron a ser así también grandes oferentes de trabajo y, mediante el control parcial de esta variable socialmente muy sensible, obtuvieron también una nueva cuota de poder frente al estado.

b.2.f) El sector financiero

Pese a sufrir permanentemente la inestabilidad característica de la economía argentina, si se hace excepción de los años que siguieron al éxito de la convertibilidad, las reformas estructurales del sector financiero no difirieron de las realizadas en la esfera de la producción. La concentración resultante de este proceso dejó una enorme capacidad de presión en manos de unas pocas entidades financieras, apoyadas por casas matrices externas muy consolidadas, en permanente tensión con las entidades bancarias nacionales que no sólo perdieron “mercado”, sino que vieron como, en muchos casos, se licuó la posibilidad de continuar operando fuera del ámbito de las grandes corporaciones financieras. La caída de muchas aseguradoras de fondos y pensiones y el consiguiente vaciamiento de ahorro privado siguió un camino similar, limitando esta forma de mercados de capitales y causando graves perjuicios a quienes disminuyeron sus ingresos normales para hacer frente a los depósitos obligatorios y las grandes comisiones de estas aseguradoras. El estado argentino, tanto antes como después de la crisis, se vio obligado permanentemente a sostener al sector en todas sus formas y a recomponerlo cuando se vio amenazado con el colapso. En momentos clave, la amenaza de la caída del conjunto del sistema, acompañada de una fuerte fuga de capitales, se convirtió en parte del diálogo mismo con las agencias estatales. La instauración del Corralito, que utilizó los ahorros de la gente para sostener el sistema financiero, y el trabajo posterior para impedir que la devaluación transfiriera sus costes al mercado de divisas, lo cual implicó una fuerte transferencia de recursos a favor de los bancos, son las muestras más claras de la efectividad de la capacidad de acción transversal del sector financiero, avalado por los reclamos en este sentido de otros agentes ligados a la imposición de la reestructuración regresiva.

b.2.g) Potencias económicas y políticas extranjeras

A diferencia de otros proyectos de integración económica regional, como la CEE o el NAFTA, el cono sur americano experimentó la resistencia a su propia integración a través del ejercicio de naciones y corporaciones preocupadas por sus propios intereses frente a los estados nacionales que, eventualmente, podrían integrar ese nuevo mercado común. La experiencia más avanzada en este sentido, el MERCOSUR, se encontró supeditada en todo momento a los problemas internos y externos de sus principales componentes, Argentina y Brasil, lo cual motivó el constante retraso de la unificación económica y política.

Ambos países tuvieron en esta etapa gobiernos de diferente signo político, y debieron soportar asimismo la intervención en la política interior de potencias extranjeras. Ya fuera porque se tenía en la región un interés geoestratégico o inversiones reales o potenciales, la propia acción transversal de las grandes corporaciones económicas en los países centrales tendió a bloquear el establecimiento de un mercado común sudamericano capaz, por ejemplo, de establecer mayores restricciones a la circulación de capitales, mayores protecciones a sus producciones locales e incluso resistencias más eficaces ante las exigencias de los organismos financieros internacionales.

En defensa del interés privado, por lo tanto, también las potencias extranjeras intervinieron para proteger las condiciones impuestas con el régimen de acumulación forzada. Estas acciones, por supuesto, no podían tener otra consecuencia que no fuera obstaculizar el desarrollo

humano de la región, pues su marco de acción más general consistía ya en exigir la menor participación del estado en la distribución de la riqueza social, permitiendo así al mercado continuar con la concentración acelerada propia de la acumulación forzada, ya en la mayor participación en defensa de estos mismos sectores, cuando se encontraron amenazados por la crisis social o por las inevitables consecuencias de la persistencia del modelo. La presión se hizo evidente en el caso de aquellos países cuyas empresas tenían mayores inversiones en el país, siendo muy significativa la injerencia de los EEUU.

Los gobiernos argentinos mostraron, por su parte, una obsecuente tendencia a aceptar esta intrusión e incluso, como en el caso de Menem, a buscar insistentemente la simpatía de las grandes potencias, ya que, si bien políticamente se alineó sólidamente con la política estadounidense, fueron empresas europeas las más beneficiadas con las privatizaciones y concesiones de emprendimientos nacionales. Terminado este proceso de desestatización, la tarea transversal de las potencias extranjeras consistió en defender los intereses privados – considerados como nacionales –, pero en todo caso pareció mucho menos decidida que en etapas pretéritas del capitalismo en las que el estado central era considerado como agente privilegiado de la expansión capitalista de las grandes potencias fuera de sus fronteras [Amín, 1976]. El régimen de acumulación transnacionalizado y el avance de la globalización económica, que a diferencia del imperialismo no requieren necesariamente de ocupaciones militares y defensa de colonias exteriores, terminaron con aquel modelo, pese a lo cual no desapareció la intervención privada en los asuntos públicos en materia de relaciones exteriores, sino que pasó a adoptar formas más sutiles de acción.

El carácter más destacable de la acción transversal de las potencias extranjeras está dado por su alineación respecto de los grandes intereses corporativos transnacionalizados, ya que son estos los agentes que estimulan y hacen viable la transferencia masiva de recursos desde las economías periféricas hacia las economías de los países centrales. La alineación es por lo tanto una necesidad política, ya que de estas transferencias depende en buena medida la estabilización y mantenimiento de las economías de las propias economías dominantes.

b.2.h) Los organismos financieros internacionales

Últimos pero no menos importantes entre los actores transversales beneficiados con el desarrollo de las políticas públicas argentinas durante los gobiernos estudiados, los organismos financieros internacionales gozaron durante las gestiones políticas de la democracia de un amplio margen de maniobra y una constante capacidad de presión política, convirtiéndose en portavoces de los intereses privados predominantes y en avales y defensores de la política de reestructuración regresiva consolidada durante la década menemista. Ya fuera por medio de acuerdos vinculantes con el estado o regulando las condiciones crediticias necesarias para el desarrollo del modelo económico, ya que la acumulación forzada debía sostenerse mediante el constante ingreso de nuevos capitales o hundirse bajo su propio peso, como ocurrió finalmente, los organismos financieros se transformaron para la Argentina en los principales valedores e impositores externos de las recetas macroeconómicas establecidas por el “Consenso de Washington”, siendo al mismo tiempo los máximos evaluadores institucionales de las políticas públicas argentinas. Este posicionamiento, que excedió ampliamente sus límites formales de acción, implicaba un comportamiento dislocado respecto de sus discursos oficiales.

Si, por un lado, este discurso consideraba a las medidas que imponía como el camino hacia el desarrollo económico y humano, como es claramente el objetivo general de organismos como el FMI, el BM o el BID, lo cierto es que ninguna evidencia empírica del fracaso de este objetivo a través de las premisas neoliberales, tanto en Argentina como en otros países, motivó algún cambio en sus exigencias. Nuevamente, sólo cuando la virtual quiebra del estado volvió inviable los mecanismos habituales se resignaron estas instituciones a consentir una distensión en la constante persecución del ajuste fiscal y el achicamiento en la intervención pública en materia económica e incluso social. Mientras las condiciones lo permitieron, sin embargo, ejercieron invariablemente una acción transversal destinada a orientar las políticas públicas en un sentido específico, procurando que las transformaciones estructurales volvieran inviable una vuelta atrás. La efectiva presión ejercida sobre el gobierno alfonsinista primero y la abierta colaboración del menemismo después terminaron por ocultar, detrás del consentimiento oficial, la profunda polarización del poder real que significaba esa misma colaboración, pues las medidas aplicadas de esta forma contribuyeron de manera intensa y prolongada a fortalecer la posición de las corporaciones económicas predominantes, tanto en la esfera de la lucha de clases como en la del conflicto mercantil entre diferentes fracciones del capital, comprendiéndose así que *“no se puede aislar al estado de otros momentos de la lucha de clases”* [Clarke, 1985: 75].

b.2.i) Los movimientos sociales reivindicativos

La profundización de la crisis social motivó la aparición de movimientos sociales de carácter reivindicativo que fueron ocupando un espacio en la conciencia social y, a través de la continuidad de su acción más que por el incremento de su capacidad operativa, consiguieron finalmente aparecer como interlocutores capaces de ejercer una presión suficiente como para ser parte de la atención oficial. A los movimientos característicos del fin de la dictadura, que se mantuvieron constantemente alerta luego del fracaso jurídico de la gestión alfonsinista, se les fueron agregando actores propios de los hechos y procesos de la democracia formal.

Pero, a pesar de perseguir objetivos específicos, lo que las coloca conceptualmente en el conjunto de corporaciones existentes en el escenario nacional, su debilidad relativa impidió que actuaran como actores del poder a través de acciones transversales al estado, transformándose así en expresiones de la resistencia social a la reestructuración más que en grupos de presión capaces de alterar el rumbo de las políticas públicas.

No obstante esta relativa debilidad, su actividad constante sirvió en todo momento como marco de referencia para la observación de los problemas que la reestructuración regresiva y los posteriores intentos para contener la degradación de la estructura económica causaba en diferentes sectores de la población. Ya fueran reclamos por trabajo, justicia –judicial o social– o seguridad la constancia de los movimientos reivindicativos se convirtió con la crisis del régimen en un reflejo de las acciones del estado y en una referencia para aquellos sectores de la población incapaces o inhabilitados para procurar una defensa orgánica de sus intereses.

El contraste entre estas agrupaciones y las corporaciones de mayor importancia y poder, devela que sólo una pequeña fracción de la población tuvo auténtica participación en la acción transversal en el estado. En este sentido, el mecanismo de la representación de la democracia formal actuó como contenedor y como freno de la participación política y a la gobernancia, revelándose también en este aspecto como un dispositivo esencial de la regulación e integración

del sistema. Sin embargo, lo que de este punto es importante es la constatación de la limitación efectiva del ejercicio del poder real, en cuanto a la capacidad de orientar las acciones del estado se refiere, a unos pocos pero decisivos actores que corporativamente eran capaces de una acción transversal definitoria de las políticas públicas y, a través de esta definición, de articular el régimen de acumulación económica con el régimen de administración política y de regulación jurídica, que se expresan de esta forma completamente incardinados.

b.3) La acción transversal como factor de distribución del poder

b.3.a) Corporaciones frente al estado: la puja corporativa en el capitalismo argentino y en el capitalismo mundializado

La intervención de las corporaciones a través de las acciones transversales al estado revela entonces que no es el número de votos asignados a los partidos políticos en los procesos electorarios el mecanismo exclusivo de distribución del poder político ya que, de hecho si no de derecho, la capacidad de interferir corporativamente resulta en una considerable suma de poder real, que se distribuye además por toda la estructura política y social. Porque cuando se habla de acciones transversales, aunque se identifique a aquellos actores que alcanzan a interferir con la voluntad de las instancias superiores del estado, debe considerarse que las mismas pueden presentarse en cualquier instancia institucional. La acción transversal es así más amplia y versátil que la propia cadena de procedimientos jurídicos y administrativos, oponiendo a la amplitud del poder político y a su monopolio de la fuerza una amplia capacidad operativa que alcanza niveles sociales que las propias restricciones impuestas por la legalidad al estado convierten en su dominio particular. Sí, además, se considera, como es el caso, la existencia de una alianza estructural entre corporaciones de gran alcance y poder en el mercado local e internacional, se comprende entonces que los segmentos particulares de estas corporaciones tengan grandes posibilidades de alcanzar sus objetivos estratégicos, lo cual implica dos posibilidades políticas: por una parte, conseguir la ausencia autoinducida del estado para mediar en los conflictos y resolver a favor de los menos favorecidos o, por otra parte, conseguir la anuencia y participación de las agencias del estado en la consecución de los objetivos corporativos, o al menos la formalización y legitimación de los dispositivos sociales que permitan desarrollarlos y alcanzarlos.

En el caso estudiado, y trazando en líneas generales el proceso derivado de la acción transversal de las corporaciones más beneficiadas, se observa como se produjo en la primera transición democrática, en el contexto de la hiperinflación y el caos político derivado de la debilidad del gobierno radical, una conversión de la primera forma a la segunda y luego, con la degradación del modelo de acumulación forzada, un retorno a la situación anterior, aunque en circunstancias muy diferentes. Esta oscilación se debe a que el exceso de fuerza de la acción transversal, al producirse como resultado de la agregación de estrategias y objetivos particulares que no pueden reconocer los problemas del entorno –o deben correr el riesgo inaceptable, desde la perspectiva de las organizaciones capitalistas, de perder competitividad– y fuerzan así el desarrollo de las condiciones más favorables para sus pretensiones hasta que el sistema se desestabiliza, pierde credibilidad y previsibilidad y, finalmente, muta hacia una forma más estable pero menos rentable de articulación socioeconómica.

Esta modalidad de distribución del poder real carece entonces de un contrapeso regulador o, mejor dicho, este contrapeso –la legislación que debiera limitar el logro de objetivos particulares capaces de descompensar el sistema– se demostró insuficiente ante el éxito obtenido por las corporaciones económicas capitalistas a partir, por lo menos, de la política económica de la última dictadura militar. Porque una vez alcanzado el punto crítico de injerencia política la estrategia económica de estas corporaciones no se detiene en la evaluación de las consecuencias de su acción particular, sino que continúa con la acción social que le es propia, es decir, el mantenimiento permanente de sus necesidades operativas, centradas en la acumulación ampliada del capital.

La dinámica resultante de este proceso retroalimentado indica que, si la persecución continua de nuevas fuentes de acumulación constante no es acompañada de un crecimiento económico descomunal (tasas superiores a un 8% del PBI por año, que compensen las enormes extracciones de recursos), el deterioro del tejido social y productivo no puede tardar en producirse. Sí, al mismo tiempo, el estado se muestra renuente o es incapaz de sacudirse la presión sectorial para establecer políticas que reviertan o al menos contengan las consecuencias de este deterioro el colapso no puede evitarse mediante el mero recambio del liderazgo político. Porque la redistribución del poder real a través de la acción transversal de las corporaciones es en estas condiciones más efectiva que la redistribución de poder asignada a los mecanismos de la democracia formal a través de los partidos mayoritarios. Si se dieran las condiciones políticas para que accediera al control de las agencias del estado un partido y unos líderes con auténtica vocación de cambio, el enfrentamiento con los factores de poder sería entonces ineludible, dependiendo de las relaciones de fuerza y del contexto socioeconómico el resultado del conflicto, lo que en la sociología gramsciana es conocido como una crisis orgánica que impulsa un recambio del bloque histórico. Pero en el caso argentino no se dio tal situación. Porque los gobiernos resultaron débiles ante la presión sectorial o, por el contrario, se mostraron dispuestos a realizar las concesiones necesarias para mantener los buenos términos con los sectores predominantes, sin detenerse ante las consecuencias sociales de la disposición económica y política resultante y sin que existiera un apoyo social suficiente a formaciones políticas que buscaran una auténtica alternativa al modelo social.

Considerando las necesidades sistémicas de los actores sociales, y a pesar de las coincidencias estratégicas que corporaciones como el sector agro-exportador, las empresas transnacionales, los grupos económicos, los organismos financieros internacionales y las potencias extranjeras pudieran tener en relación con el estado argentino, la situación práctica de cada uno de ellos frente a la situación social y económica en el ámbito mercantil no es equiparable. En el ámbito del mercado se revierte la situación de connivencia y los socios políticos se presentan como competidores económicos que intentan ampliar su porción particular en la acumulación de capitales, no porque lo decidan así estratégicamente, sino porque deben seguir la lógica de las condiciones estructurales para mantener sus posiciones relativas.

Dado que la acción corporativa no es racional en sentido estricto, sino que se encuentra condicionada por la posición estructural de los segmentos que componen la corporación, la disposición mercantil orientada a la competencia, que implica una racionalidad estratégica diferente de la que predomina en la asociación política, puede enfrentar entre sí a estos mismos segmentos sin que ello suponga una carencia de racionalidad instrumental. Por el contrario, la estrategia política de conjunto de los principales actores económicos capitalistas se orienta principalmente a que pueda librarse sin obstáculos el enfrentamiento en el mercado entre los

segmentos del sector, una vez impuestos sus intereses sobre los de otras corporaciones. Ello no impide, por otra parte, que los integrantes particulares de cada corporación no intenten hacer valer sus intereses singulares, lo cual suele ser el aliciente más significativo para la corrupción política en la forma de compra de voluntades políticas, legislativas, judiciales o administrativas. En este sentido, no debe confundirse a la acción transversal corporativa con la corrupción. Porque además de ser una modalidad de integración sistémica la primera es genérica y legítima desde el punto de vista legal, mientras que la segunda opera por canales ajenos al mercado, aunque ambas tengan como resultado común pervertir el régimen de distribución del poder político real, al menos de acuerdo al régimen electoral formal.

La doble incardinación de muchas de las corporaciones predominantes, que deben desarrollar sus actividades tanto en el plano nacional como en el internacional, donde se vuelven más complejas las relaciones en los mercados de bienes, servicios y capitales, tiene como consecuencia importante que la acción corporativa transversal tiende a adecuar las condiciones de la política interior a las necesidades y condiciones de ese mercado mundializado que escapa a las capacidades del estado nacional y de esta tendencia surge el grave problema referido a la orientación de actividades estatales por esta vía. La necesidad o la voluntad de reconducir la política interior según estos intereses sectoriales ocasiona un necesario alejamiento de las reivindicaciones locales, que quedan relegadas en el espacio político, aunque se mantengan invariablemente presentes en los discursos que circulan por el espacio público.

b.3.b) Efectos sociopolíticos de la acción transversal

b.3.b.1) Determinación de la orientación y los contenidos de las políticas públicas

El efecto más característico e importante de la acción corporativa transversal, al servirse de elementos de presión o de convencimiento de las instancias ejecutivas e incluso legislativas de las agencias estatales, es el de orientar a las políticas públicas, en el sentido de brindarles un trazado estratégico general, y de darles un contenido determinado, de acuerdo a las necesidades coyunturales para la aproximación a los contenidos estratégicos de las corporaciones determinantes. Sólo a través de la identificación de este dispositivo informal pero efectivo pueden comprenderse, por ejemplo, las flagrantes desviaciones respecto de los programas electorales y los principios partidarios. Su presencia, si bien es indispensable para la integración real del sistema, en particular en sus aspectos económicos, altera profundamente el carácter democrático de los acuerdos entre partidos que se alcanzan en el ámbito legislativo, pues ya no se trata de una libre discusión de posibilidades, sino de un juego complejo de cálculos y presiones asociadas a aspectos centrales de la discusión política. En este contexto es claramente insuficiente un modelo analítico que sólo considere las virtudes y defectos formales del sistema político (y con él, inmediatamente, los del ordenamiento jurídico que aquel establece) en sus aspectos formales y procedimentales [Habermas, 1992 y 2000; Touraine, 1994]. En condiciones de extrema debilidad de estos sistemas, como ocurriera repetidas veces en el período analizado aquí, su resistencia institucional resulta ser insuficiente para contener las exigencias sectoriales predominantes, con consecuencias predecibles para el estado de las instituciones y ulteriormente, de las poblaciones alcanzadas por la alteración estructural derivada de la unilateralidad sectorial en el diseño de las políticas públicas.

El largo recorrido de obstrucción y obliteración de la soberanía popular, por medio de las diferentes instancias de la democracia formal, cobra especial importancia en estas condiciones, porque ya no sólo quedan legitimadas políticas ajenas a la voluntad soberana del pueblo – siempre a través de sus representantes–, sino incluso complejos sistemas de organización estructural que sólo benefician a sectores reducidos y, en buena medida, externos al cuerpo social del estado nacional, lo cual inevitablemente redundará en el empobrecimiento de las condiciones de existencia de los segmentos que se les enfrentan en el mercado o de los cuales extraen su beneficio.

b.3.b.2) La colonización corporativa de las actividades estatales

Con el predominio en la acción transversal, que siempre termina por encontrar, dentro o fuera de las agencias del estado, alguna resistencia institucional, social o corporativa, se produce una perversión de los mecanismos e instituciones de la democracia formal, que adopta la forma de una colonización corporativa de las actividades estatales, utilizando las agencias públicas para determinados fines privados que no son, necesariamente, en beneficio de unos actores sociales concretos sino, más frecuentemente –por causa de los conflictos mercantiles existentes entre los diversos elementos de cada corporación predominante–, tendencias generales de reestructuración que garantizan un mejor posicionamiento de una corporación particular. Así, por ejemplo, la apertura económica no persiguió el beneficio de una empresa transnacional o de un grupo económico específico, sino la creación de las condiciones para que la competitividad de estos sectores fuera superior a la de las empresas nacionales cuya producción se orientara al consumo interno. De allí que el diseño de la agenda política de cada gobierno sea el indicador más preciso de las intenciones generales del mismo, mientras que la asignación efectiva de los recursos fiscales sea también una muestra importante de la distribución del poder político real.

Si con la debilidad del gobierno alfonsinista se consiguió establecer un marco de relaciones transversales capaz de dirigir las acciones estatales en conjunto, durante la década menemista se logró, por parte de los sectores predominantes, una auténtica colonización de las actividades estatales en su beneficio particular. Tal estado de cosas, no compensado por una resistencia efectiva de la legalidad vigente, que institucionalmente dependía del mismo régimen político, se tornó hegemónico al mismo tiempo que la realización económica de los beneficios políticos obtenidos, es decir, el régimen de acumulación forzado, comenzaba a gestar la crisis determinante para el cierre del propio modelo. En tal situación se encontraron los gobiernos de la Alianza y el duhaldista, obligados a contener con políticas públicas no programadas los resultados de las ya establecidas a lo largo de la década precedente. Esta coacción estructural, por una parte, se basó en las condiciones imprevistas de la crisis, indeseadas incluso por quienes se beneficiaron con el régimen de acumulación, llegando a convertirse en un factor más en la distribución del poder real al margen de los dispositivos de la democracia formal. El proceso de “descolonización corporativa”, por otra parte, no se presentó como una claudicación definitiva, sino como una retirada obligada por la necesidad de replantear unos objetivos que ya no podían alcanzarse en el marco de la crisis desatada. Porque, a diferencia de las estructuras fijas del estado, las corporaciones y sus acciones estratégicas mutan y adecuan a las condiciones existentes con más facilidad, de modo que, aun retirándose, conservan la capacidad de presión para recomenzar la presión sectorial anterior y lograr una resolución de los nuevos conflictos todavía favorables en términos relativos pero también sistémicos a sus objetivos estructurales.

Esta es la ventaja que permite a las corporaciones predominantes conservar y administrar su poder real con cualquier distribución formal del poder político.

c) La distribución del poder real y los límites de la democracia formal

c.1) Parámetros sociales de la distribución del poder real

De lo expuesto hasta aquí pueden resumirse algunas consideraciones acerca de la relación establecida entre la estructura social y el entramado jurídico y político de las agencias del estado que, influidas transversalmente, dan cuerpo y sentido a la concentración y la distribución del poder real. Así, se advierte que la puja entre corporaciones predomina como la forma general sobre el modelo de la “lucha de clases” en el capitalismo argentino del período. Esto supone un modo de articulación particular del régimen de acumulación, un modo de regulación característico y complejo. Porque la pertenencia objetiva a una clase social no determina en este caso la institucionalización de los sujetos sociales en forma directa, así como el modo de producción no determina todas las instituciones políticas sino que condiciona su desarrollo histórico a límites funcionales, pero que pueden presentarse en formas variadas y variables de gestión [Soltonovich, 2004]. Esta limitación de la determinación estructural se comprende en términos de las necesidades de regulación del sistema social, considerando la necesidad de controlar las tendencias a la desintegración de los vínculos sociales presentes en el sistema, mayores cuanto más agudos se vuelven los conflictos clasistas o sectoriales. La ideología política predominante en los planteles de las diferentes corporaciones implica un grado más o menos amplio de independencia de las políticas corporativas respecto de los intereses objetivos del sector social que las implementa como defensa. Particularmente significativo es en el caso argentino el papel jugado por los sindicatos que, siendo herederos de la tradición peronista, se convirtieron en una fuerza políticamente activa a favor del menemismo, aunque las políticas de este régimen eran, objetivamente, contrarias a sus intereses y beneficiaron a las corporaciones más atentas a la concentración y la acumulación ampliada de capitales. Tal situación, no obstante, no podía mantenerse definitivamente pese al papel conservador desarrollado por las cúpulas sindicales, lo cual determinó, llegado el momento, la fractura del movimiento obrero y la eclosión de un significativo movimiento de desocupados [Lenguita, 2002] dado que su existencia independiente de las corporaciones laborales implica la autenticidad de sus reclamos, visibilizando una nueva situación social, extendida y políticamente activa. A esto se agrega que por “lucha de clases” no debe entenderse aquí sólo el conflicto entre poseedores de medios de producción y proletarios [Marx, 1972], sino también las divisiones entre sectores estructuralmente diferenciados de las clases poseedoras y la fragmentación cada vez más compleja de las clases no poseedoras de bienes de producción [Olin Wright, 1994; Gurvitz, 1974; Giddens, 1989; Paramio, 1988]. En este sentido, y para Argentina entre 1983 y 2003, la lucha de clases no se corresponde ni con el enfrentamiento resultante de la posición estructural de los actores sociales, ni tampoco con la posición relativa en el mercado, pues ambas son insuficientes para explicar y desarrollar las relaciones existentes con el estado y con su estructura democrática formal [Castoriadis, 1979]. Se introducen así dos problemas que la perspectiva aportada por el análisis de la interacción entre las agencias del estado y las fuerzas socioeconómicas contribuye a clarificar: en primer lugar, el modo en que se produce la institucionalización corporativa de los conflictos sociales y, en segundo término, la influencia de corporaciones y complejos discursivos externos, no controlados ni regulados por la acción del estado, a través de acciones transversales decisivas para la determinación de las políticas públicas. Esto altera el carácter mismo de las instituciones nacionales, que pasan a coparticipar de un sistema legal extra-estatal, y a menudo supra-estatal, ligado al tráfico internacional de mercancías y de influencias políticas lo cual, a pesar del avance tardío de la mundialización

económica, dista mucho de ser una novedad en términos del funcionamiento del sistema mundial [Wallerstein, 1974]. Las instituciones, en tanto relaciones sociales tipificadas, mutan su sentido funcional para adaptar sus dispositivos y procedimientos a la nueva situación, lo cual no implica que no se presenten incongruencias ni que no implique el desenvolvimiento del proceso un cambio en la forma del estado, aunque en el ámbito de un rebalanceo de las instituciones más que en un cambio en la expresión institucional.

A estos problemas les corresponden, en el plano histórico, las relaciones efectivas de los diferentes gobiernos argentinos con las corporaciones más poderosas y fundamentales en el desarrollo del régimen de acumulación transnacionalizado. El carácter débil y dependiente del capitalismo argentino es, por su evolución histórica, singularmente significativo en esta etapa. De nueva democracia emergente y económicamente indócil con Alfonsín (principalmente en la primera etapa) se pasa con Menem a ser un estado sumiso y un feroz aplicador de los crónicamente ineficientes y devastadores planes de ajuste estructural, derivados de las recetas neoliberales del FMI. La inserción en el mercado mundial “a cualquier precio”, porque eso auguraba –falazmente– un posterior período de crecimiento económico y distribución por “derrame”¹⁰⁵ de la riqueza social, supuso un empobrecimiento impresionante y una polarización de la riqueza desconocida desde la acumulación agro-ganadera de fines del siglo XIX, sólo que a fines del siglo XX buena parte de esa riqueza terminaba exportándose, por las operaciones económicas y financieras de los grupos económicos y las empresas transnacionales, fuera de las fronteras del país. Si bien puede considerarse que era posible la aplicación de políticas económicas alternativas a los ajustes estructurales, como ocurriera en otros países [Stiglitz, 2002], debe tenerse en consideración que la “falta de voluntad política” que algunos autores parecen considerar una mera insuficiencia intelectual o moral es siempre una combinación de un grado de dependencia económica preexistente conjugado con una dependencia ideológica determinante, sin que importen en realidad los mecanismos por los que ésta última dependencia se instala en un sistema regulador del conflicto social.

Por otra parte, las instituciones que podrían defender a las poblaciones de los efectos nocivos de estas políticas, es decir, la burocracia judicial a través de los derechos humanos o fundamentales –entendidos en su aplicación práctica y efectiva en el contexto de la lucha corporativa–, son en realidad parte del mecanismo político hegemónico de la democracia formal y, aunque continúan garantizando los mínimos funcionales del sistema social, resultan insuficientes como bloqueo material de amplio alcance o como reparadores de los daños que se producen a partir de políticas legitimadas por otros dispositivos normativos existentes en la democracia formal. Los derechos humanos pueden actuar también en o frente a otras organizaciones políticas, diferentes a las democracias formales, pues no se refieren básicamente a un modo de despliegue institucional histórico sino a relaciones entre personas, lo cual supone a su vez importantes límites para su funcionamiento cuando es el comportamiento corporativo, a través de prácticas estatales legitimadas, lo que debiera ser analizado críticamente desde la perspectiva de la defensa de los contenidos materiales de estos derechos. De allí la fuerza crítica de estos derechos frente al totalitarismo y de allí también su debilidad crítica frente a la democracia formal, que se sostiene discursivamente en ellos sin que ello implique demasiado en términos de aplicación real de los mismos cuando la acción transversal de las corporaciones obtiene una capacidad operativa suficiente dentro de las agencias del estado. Las diferencias en la aplicación efectiva de los derechos humanos se debe más a las circunstancias socio-políticas de la sociedad

¹⁰⁵ Algunos autores [Stiglitz, 1998 p.e.] denominan a este efecto “filtración”, pero la caracterización que dan del mismo es esencialmente la misma que la que se indica aquí.

argentina que al régimen de gobierno existente. En este caso, por lo tanto, sus contenidos han sido relegados de manera constante y creciente a favor de otras prioridades, establecidas por las relaciones de fuerza entre clases, pero en términos de una racionalidad formal e instrumental corporativa.

En este contexto, las decisiones últimas del poder político, que adoptan la forma de leyes, decretos o resoluciones, y que orientan el resultado de los procedimientos administrativos y legales, dependen, en realidad, de luchas y negociaciones, lo cual implica necesariamente que se refleje en el sistema político el estado de la lucha de clases y de la lucha corporativa, incorporando al juego político los conflictos estructurales básicos de la sociedad que sostiene el sistema democrático. Y no sólo en relación con el estado de la puja económica sino también, necesariamente, según el estado de los conflictos ideológicos. Por otra parte, aun bajo el imperio formal de la ley muchas decisiones quedan resueltas por las contingencias políticas. Estas contingencias, cuyo carácter determinante supone una nueva alteración del estado de derecho, para poder ser evaluadas, deben ser observadas en la historia efectiva. Se tratará, generalmente, de situaciones cuyas derivaciones normativas deberían ser calificadas de “inconstitucionales”, pero que determinan, de hecho, una alteración al orden constitucional para el que no existe respuesta judicial alguna, ya sea por presión política o por convencimiento ideológico de los integrantes del sistema. Si, llegado el caso, las necesidades de los sectores más poderosos exceden las condiciones impuestas por el sistema legal, puede recaerse en una situación de crisis política que fuerce la re-configuración del sistema de regulación.

En estas condiciones, desde la perspectiva de las personas físicas, el desenvolvimiento efectivo del sistema político termina por borrar todo rastro de autonomía personal, entendida según una distribución ideal homogénea o de soberanía popular. Porque la autonomía personal real sólo puede apreciarse en el contexto efectivo, en la situación particular de cada individuo, familia o colectivo de cualquier grado, por mucho que esté legalmente garantizada. De este modo la situación de clase, velada en el ámbito político por el discurso de legitimación y el peso corporativo sectorial, determina el auténtico contenido de la autonomía. La autonomía personal es, en la mayoría de los espacios socio-políticos concretos, un concepto igualmente vacío de significación. Tanto a escala laboral como religiosa, académica o deportiva, en el ámbito de la defensa judicial efectiva o en el tiempo de ocio, la autonomía personal es inefable, mientras que las fuerzas económicas o políticas que rigen las posibilidades reales de acción son contundentemente tangibles. Los espacios de democracia real se limitan a la urna: ni en el trabajo, ni en el consumo, ni en la defensa de los derechos el “argentino libre” tiende a decidir por sí mismo, mucho menos, claro está, en la determinación de las normas y procedimientos que se cruzan e influyen, y que mutilan todos los espacios sociales por los que deambula. Por otra parte, Habermas [1987] acierta en la observación de que, constitutivamente, las acciones de “autonomía” deben vincularse comunicativamente para su coordinación (en última instancia funcional) con otras autonomías. La relación social, comunicativa o material, está presente en cada acción vinculada con una supuesta acción libre. El deterioro de lo que puedan tener la autonomía y la soberanía como valores sustantivos se ve agravado en circunstancias de constante degradación de las condiciones sociales de existencia de la población en general. Su fragilidad se vuelve patente, pues se suele desarrollar paralelamente una disminución de la capacidad corporativa (y por tanto de la fuerza política) de los sectores más desfavorecidos, aunque en situaciones críticas esto puede dar lugar a la aparición de nuevos movimientos sociales y no sólo en el plano económico. El aumento del desempleo, por su parte, afecta a la capacidad sindical agregada en la forma de la pérdida de afiliados (directamente) y por el

crecimiento del ejército de desocupados (indirectamente), elementos que deterioran sensiblemente su capacidad de negociación, a diferencia de lo que ocurría en etapas precedentes del capitalismo argentino, en el que eran necesarias la fuerza militar y la instauración de gobiernos inconstitucionales para “liberar” a la estructura social del exceso de derechos sociales y laborales ganados en instancias precedentes de la lucha de clases. Entre estas bruscas oscilaciones se ha situado el contenido efectivo de la distribución del poder real en la democracia formal argentina a partir de 1983. Pero, ya al comienzo del período, e incluso después, en el mejor momento de la estabilidad y el crecimiento, que en una mirada superficial parecían consolidar la perspectiva neoliberal auspiciada por el menemismo, se hacía visible el deterioro de la calidad de participación política, que en este sentido precedió al deterioro de las condiciones de vida, exteriorizando los límites sociales de la democracia formal. Sin embargo, esa degradación de las condiciones sociopolíticas de la democracia estuvo determinada por, en primer lugar, las condiciones históricas que dialécticamente ligaban al régimen político con la estructura social y, en segundo lugar, por las limitaciones propias del régimen de gestión política implicado en los dispositivos e instituciones de la democracia formal.

c.2) Límites de la democracia formal y transición conceptual

El principal déficit de la democracia formal argentina, analizado como sistema general de gestión, radica en que el conjunto de sus mecanismos no se derivan ni promueven a su vez la distribución homogénea de la capacidad de decisión política, sino que la concentra en círculos restringidos de decisión, al mismo tiempo que la vuelve maleable para los intereses predominantes. Esta caracterización se deriva en forma obligada de la observación de las condiciones de la democracia formal en la administración y gestión de los aspectos que la conforman en términos teóricos, pero que se encuentran fuertemente impugnados en sus aspectos prácticos. Son las condiciones fácticas, más que los problemas de ingeniería institucional, las que configuran las distancias existentes entre la descripción de la democracia formal y su funcionamiento efectivo, de tal manera que se produce una completa ruptura entre la pretensión de validez y el discurso de legitimación del sistema político y su aplicación social efectiva.

La distribución del poder real establece una escisión de tal envergadura que la configuración resultante, en vez de ratificar el contenido formal del gobierno popular, establece una fisura irreconciliable entre el gobierno y el pueblo, que constata en realidad la oposición entre éste último y los factores de poder que determinaron durante esta etapa el desarrollo de los asuntos públicos. Poder económico y poder político, apoyados por una compleja articulación ideológico-discursiva, cristalizaron una reorganización política velada precisamente por la pretensión de validez de la continuidad democrática.

No en un aspecto de la organización formal, sino en todos ellos, actuando como actúan según una normalización orgánica de las agencias estatales, se verifican los límites del modelo: en el régimen de partidos, en la limitación de la soberanía popular, en la oposición entre términos de la igualdad, en las falencias de la representación, en la arbitraria aplicación del contenido del ordenamiento jurídico para la resolución de conflictos, en el condicionamiento de las decisiones políticas a intereses sectoriales, en el predominio, en definitiva, de los sectores más poderosos y concentrados por sobre el resto mayoritario de la población cristalizado. En lo político, lo económico y lo social se manifiesta esta limitación de la democracia formal que permite

descubrir detrás de su organización sistémica los principios de la dominación política y el control homeostático pero no equitativo de las tensiones estructurales que permanecen siempre activas.

Pero la acumulación de observaciones críticas no constituye de por sí más que la apreciación de los síntomas que hacen al replanteo de la caracterización general de la democracia argentina. Es en realidad el proceso de articulación del poder real, implícito en el funcionamiento de la democracia, en torno a las agencias del estado, formalmente controladas por la soberanía popular e institucionalmente legítimas, lo que habilita en última instancia la transición conceptual hacia una caracterización más acabada del proceso y las circunstancias políticas y que supone la instalación de un criterio de identificación diferente para el orden jurídico-político, pasándose de la idealización general del sistema a la identificación de la democracia nominal.

Capítulo XV

Hegemonía y acción de la democracia nominal en Argentina

- a) Importancia conceptual de la democracia nominal: *a.1) Democracia formal y democracia nominal; a.2) Forma de estado, estructura social y distribución del poder; a.3) Aplicación del concepto y reapertura del campo discursivo [a.3.a) Utilidad y aplicación del concepto de Democracia Nominal, a.3.b) Reapertura del campo discursivo]; a.4) Condiciones de posibilidad de la democracia nominal.*
- b) Hegemonía de la democracia nominal en Argentina: *b.1) Predominio ideológico de la democracia nominal en términos de la democracia formal; b.2) Disciplinamiento de los actores sociales en las condiciones de la democracia nominal [b.2.a) Disciplina formal en las corporaciones predominantes, b.2.b) Disciplina social y exclusión en la lógica de la democracia nominal]; b.3) Hegemonía de la democracia nominal en relación con el estado de las relaciones sociales.*
- c) Consecuencias del funcionamiento de la democracia nominal: *c.1) Consecuencias políticas y jurídicas: la estructura institucional y el contexto de aplicación de políticas públicas; c.2) Consecuencias sociales generales: el establecimiento de entornos vitales nocivos; c.3) La apreciación general de las relaciones de fuerza; c.4) Ocultamientos y problemas de identidad: la eclosión del efecto estructural nocivo.*

a) Importancia conceptual de la democracia nominal

a.1) Democracia formal y democracia nominal

Al utilizar el calificativo “nominal”, a diferencia de la denominación de “formal” que se ha utilizado hasta aquí para describir el modelo político existente en Argentina, el término democracia, cuya “definición etimológica nos dice poco en un mundo en donde el pragmatismo domina cada día más las relaciones sociales” [Herrera, 1999: 8], se carga de un sentido negativo –en relación con la negación implícita de la democracia real, pues no se trata en ningún caso de una definición con contenido moral– que tiene, además, un importante significado político. Ello implica plantear para comenzar un problema terminológico cuya solución no es, seguramente, unívoca: ¿Para qué hablar de democracia nominal? ¿Por qué no describir el régimen político al que se alude con este término de manera positiva? La respuesta que se da aquí a estos interrogantes no es definitiva, sino transitiva. En primer lugar, se debe hablar de *Democracia Nominal* porque continúan plenamente vigentes, en el plano de la legitimación discursiva, aquellos discursos que hacen del concepto de democracia la base misma del régimen de organización política y, en el plano práctico, se encuentran también vigentes las estructuras y dispositivos institucionales propios de la democracia formal, que no pueden esquivarse sin más para aproximar un análisis o siquiera una descripción acabada del sistema político que se mantuvo a lo largo del período estudiado. En segundo lugar, se debe hablar de *Democracia Nominal* porque desde el análisis de las instituciones formales y su acción social no se llega a una caracterización del régimen político en Argentina fácilmente determinada sin caer en simplificaciones excesivas que volverían invisibles los dispositivos y mecanismos mediante los cuales se determinan aspectos sustanciales de la vida social en Argentina.

Si se consideran las características definitorias del régimen político del país, observado de acuerdo a las pautas que se han seguido hasta aquí, es decir, desde una perspectiva que contemple a lo formal interactuando con lo fáctico, quizá podría ensayarse alguna definición compleja que aproxime más directamente el análisis sociológico al jurídico-político en un sentido afirmativo, pero cuya defensa pormenorizada impediría desarrollar lo que ha sido uno de los ejes de este trabajo: la articulación de las prácticas institucionales fácticas con los elementos discursivos que habilitan esas prácticas, aunque se trate de oposiciones que al análisis previo correspondió sacar a la luz.

En cualquier caso, aunque el calificativo “nominal” supone la negación de uno de los criterios más importantes que subyace en la noción general de democracia, es decir, la soberanía popular considerada según su capacidad de acción real, sería erróneo suponer que ello se opone igualmente a los contenidos de la democracia formal. Por el contrario, *Democracia Nominal* y *Democracia Formal* no son, en este contexto al menos, términos contradictorios. Son el resultado de perspectivas complementarias, que hacen referencia a cuestiones interdependientes pero analíticamente diferentes relativas a la configuración del régimen político analizado. Mientras que la calificación de *Democracia Formal* contiene al modo de organización institucional, la de *Democracia Nominal* hace referencia a la heterogeneidad fáctica de la distribución del poder real y, con ello, denota el carácter ficticio de la igualdad política en términos de la distribución homogénea de la capacidad de influir en las decisiones y orientaciones de las agencias del estado. La democracia formal, como concepto, informa acerca de las relaciones posibles entre las agencias del estado y los resultados de las mismas. La democracia nominal, en su caso,

informa acerca de las relaciones entre las agencias del estado y la circulación del poder respecto, por una parte, de las organizaciones que detentan el poder real y, por otra, del cuerpo social del que obtiene sus fundamentos discursivos y sus pretensiones de validez.

En este sentido, un régimen democrático particular, siendo que obligadamente debe sostenerse en una determinada forma de estado y de distribución de las agencias del estado, organizadas según sus funciones específicas y ligadas a un cuerpo de procedimientos preestablecidos, no necesariamente debe sustentarse en una distribución heterogénea del poder político. Comprendida así esta diferencia, toda democracia es formal, pero sólo en condiciones de ausencia de homogeneidad en la distribución del poder político es también nominal. Por otra parte, es igualmente cierto que sólo analizando el funcionamiento concreto de los mecanismos de integración sistémica de la democracia formal, tal como se ha intentado reconstruir aquí un sistema político específico, acotado en términos espaciales y temporales, y verificando el modo en que la soberanía popular y la voluntad política de la mayor parte de los electores son bloqueadas por sus mecanismos operativos es posible determinar el carácter real o nominal del régimen político en los términos aquí expresados.

Si dentro de los límites de la democracia formal caben consideraciones importantes acerca de los efectos y circunstancias de la organización del estado otro tanto puede decirse de la democracia nominal. Sólo que, una vez adoptada esta caracterización en referencia a un régimen histórico específico, se impone una resignificación integral del sistema y con él de todos los elementos que lo integran. La situación en la que una democracia es nominal no puede compararse tal como se comparan dos democracias formales con ciertas diferencias en cualquiera de los aspectos relativos a la organización, funciones y condicionamientos de las agencias del estado. El propio estado considerado como conjunto debe comprenderse de manera bien distinta si se distingue entre una democracia real y una nominal. En el primer caso, todas sus resoluciones oficiales, tengan la forma normativa que sea, mientras se adecuen y mantengan dentro de los procedimientos preestablecidos para su creación y aplicación, pueden considerarse legítimas, ya que su discurso de legitimidad, consolidado en pretensiones morales de validez con contenido cognitivo, se sustenta en la aceptación general del principio de igualdad formal, que se deriva prácticamente en la distribución homogénea de la capacidad de decisión sobre esos mismos contenidos. En el segundo caso, sin embargo, este discurso pierde sustentación y decae, ya que la democracia nominal habilita prácticas jurídico-políticas basadas en el imperio de la fuerza corporativa que, sin dejar de utilizar los mecanismos de la democracia formal, se apropia de buena parte de las capacidades operativas de las agencias estatales sin olvidar, por otro lado, que esta forma de ejercitar el poder está sujeta, como cualquier otra, a utilizar parte de su capacidad operativa a la tarea de contener los efectos devenidos de la resistencia de otros actores a las estrategias impulsadas por el estado y las acciones transversales corporativas. Para ello, la democracia nominal no sólo otorga el beneficio de un discurso de legitimación general contenido en la noción de *bien común* sino, de forma más pragmática, el control de toda fuerza coactiva externa al estado. Ello no significa que necesariamente deba recurrirse a la fuerza estatal de coacción, sino que al menos se privará a todo otro actor social de contar con una fuerza de coacción propia, con la excepción hecha de la capacidad disuasoria de las fuerzas privadas de seguridad, que supone una intrusión de la empresa privada en el que es una de las características de identidad del estado moderno.

Resulta de gran importancia captar la intensidad de las relaciones establecidas entre la democracia nominal y los mecanismos de la democracia formal para no perder de vista la fuerte

imbricación que en la historia efectiva se da entre ambas, siendo como son expresiones conceptuales y analíticas que se establecen en un proceso histórico determinado, signado por circunstancias particulares. Porque si analíticamente puede establecerse una distancia entre lo formal y lo nominal, en la práctica ambos elementos se conjugan para esbozar una descripción del estado y desarrollo de unos acontecimientos particulares, a través de los cuales y de forma regresiva pueden establecerse las condiciones de la forma de estado existente.

a.2) Forma de estado, estructura social y distribución del poder

Sí cada forma de estado, como es el caso de la democracia nominal, supone diferentes procedimientos de distribución del poder político, esta distribución funcionalmente debe corresponderse con las necesidades de la estructura de clases y corporaciones predominante, lo cual supone la inexistencia de neutralidad alguna en las acciones del estado: *“un régimen particular sería autoritario si existiera algún apartado de poder capaz de alterar los resultados del proceso político institucionalizado”* [Przeworski, 1999: 89], además *“en un sistema democrático no hay un grupo cuyos intereses auguren los resultados políticos con casi plena certidumbre”* [Przeworski, 1999: 92]. Pero excepto en el caso de una auténtica homogeneidad en la distribución del poder político cualquier disposición de fuerzas que sea capaz de orientar las políticas públicas, derivando a las instituciones de la democracia formal hacia la democracia nominal en Argentina, llegará a producir un direccionamiento de las tareas del estado, pues no sólo se encontrará éste en posición de servir a unos intereses particulares, sino que estos intereses contarán corporativamente con la capacidad de presión suficiente como para forzar una resolución favorable en caso de existir conflictos con otras corporaciones, lo cual es decisivo para resolver en su favor cualquier conflicto que en este contexto pudiera presentarse, a menos que la eclosión del mismo coincida con el agotamiento del régimen de acumulación [Miliband, 1992]. Todo ello, no obstante, es indiferente para la pretensión de validez general de la democracia formal, pues ésta actúa en todo momento bajo el presupuesto ideológico de que el sistema electoral, que supone un voto obligatorio, secreto e igual para cada ciudadano de cualquier condición (exceptuando a niños e incapaces), implica la distribución más homogénea posible del poder político, sin considerar lo que en detrimento de esta pretensión conllevan los propios dispositivos institucionales establecidos como partes integrantes y mecanismos funcionales de las agencias públicas.

Dada la importancia que tiene la distribución real del poder político, es necesario recomponer y reconocer cuáles son los auténticos canales institucionales que tienen los sectores sociales en pugna para defender, negociar o imponer sus intereses objetivos, lo cual, según puede definirse teóricamente y observarse empíricamente, se da en el contexto genérico de la lucha distributiva (política y económica) entre corporaciones. Por ello la democracia nominal es también un mecanismo indirecto para gestionar los conflictos sociales de un modo particular y generalmente eficaz, en un procesamiento de los mismos que es indiferente a la evaluación ética o moral que pueda hacerse desde diversas perspectivas de las instituciones estatales, su funcionamiento y sus efectos sociales. Históricamente hablando, ello supuso un “aprendizaje” institucional, en la forma de una evolución guiada por ideologías externas a la realidad nacional pero que necesariamente debían adaptarse a ella. La predominancia de determinados sectores en el control del aparato del estado explica las sucesivas transformaciones de éste, mientras que la incorporación de nuevas fuerzas políticas a la puja por su control, dependiendo de las fuerzas relativas, supuso el desarrollo de nuevos conflictos dentro y fuera de la estructura estatal. Así,

al estado oligárquico le sucedió el democrático (restringido según el sexo), caracterizado por el ascenso de las clases medias y la burguesía urbana, representados por el radicalismo, el cual se transformó nuevamente, aunque manteniendo las formas generales, durante la “contrarreforma” de la década infame en una nueva república oligárquica. El desarrollo de la industria por la vía de la sustitución de importaciones, a su vez y en el contexto de la crisis capitalista mundial de la década de 1930, determinó la implantación de un régimen corporativista capaz de re-acomodar la puja para permitir el desarrollo industrial (con las consabidas dificultades devenidas de la puja por la distribución de la riqueza en función de la tensión entre diferentes modelos acumulativos), lo cual retrasó la resolución del conflicto hasta la última dictadura militar, convirtiendo el problema del desarrollo industrial en una endemia económica nacional, incapaz de desprenderse del régimen de acumulación agro-exportador [Diamand, 1977]. Las continuas transformaciones del mercado mundial fueron reconfigurando el papel del país en su inserción internacional, pero siempre con un creciente retraso tecnológico en la estructura económica, que terminó por debilitar los cimientos sobre los que se sustentaba el desarrollo humano argentino, muy superior al del resto del continente de México hacia el sur. La falta de competitividad terminó por aislar los alcances del desarrollo humano y, finalmente, comenzó a consumir sus estructuras, porque los sucesivos proyectos de estado no consiguieron (o no intentaron en absoluto) buscar un mecanismo de inserción capaz de mantener el desarrollo alcanzado. Así, la democracia argentina iniciada en 1983 partió de una base de desenvolvimiento productivo muy endeble, y ante la crisis económica y política, agravada por la profunda debilidad financiera del sistema, se intentó primero una política conciliatoria que anuló al estado como formador estructural y regulador de las tensiones sociales y, luego de la hiperinflación, se eligió un modelo de estado que garantizara mecanismos de acumulación forzada para el capital concentrado, bajo el paraguas ideológico de la necesidad de inversiones, la credibilidad internacional y la estabilidad financiera, necesarias para que dichos capitales fecundasen y re-fundasen la economía argentina, según unos principios de desarrollo que, como puede comprobarse, no se dieron y terminaron por asfixiar la producción nacional [Offe y otros, 1985]. De esta forma se determinó una continua caída de la situación social que culminó en el estallido de 2001, cuando la tensión se volvió insostenible para un sistema empobrecido y ante un gobierno, el de la Alianza, que más allá de las fracturas internas decidió continuar con el mismo modelo (repitiendo incluso la gestión económica) y debió llegar a crear un gigantesco sistema confiscatorio que terminó de licuar los ahorros de la población a favor del debilitado sistema financiero, lo cual no pudo evitar la cesación parcial de pagos de los servicios de la deuda, cuadruplicada durante la democracia considerada en conjunto, y desatando una crisis también en el sector externo, con una situación social considerablemente peor que la existente luego de la hiperinflación.

Pero para la comprensión de todo este desarrollo histórico, en especial a lo que concierne al período democrático estudiado, sólo la incorporación del concepto de democracia nominal habilita de manera concisa el reconocimiento de las relaciones existentes entre la forma de estado, la estructura social característica del país y las relaciones de poder establecidas en torno a ambos términos. Debe considerarse además que del análisis del proceso histórico surge que el poder político no resulta de la aplicación lineal de una única fuerza existente, sino que consiste en el resultado, siempre inestable y provisional, de los conflictos subyacentes en la sociedad, expresados habitualmente en términos económicos e ideológicos. En este ámbito, la forma política de la democracia nominal se desenvuelve siempre en el contexto de dichos conflictos, que no pueden superarse sin alterar la estructura social, lo cual implica que la propia forma del

estado está sujeta a dichas relaciones, tanto en sus instituciones como en sus procedimientos, que deben tratar siempre con el poder como conflicto permanente.

El concepto considera en sus elementos que si la forma de estado de la democracia moderna, en un sentido general, resulta de una evolución de las abstracciones liberales burguesas, el desarrollo de las relaciones capitalistas de producción y el desenvolvimiento histórico de las luchas clasistas y corporativas, tanto en el ascenso de la burguesía frente al feudalismo como en el crecimiento de la conciencia de clases de los trabajadores, necesariamente debió darse el acoplamiento de estos condicionantes históricos en una forma de organización social integradora capaz de mantener la cohesión social y la integración sistémica a pesar y en el contexto de las fuertes tensiones generadas en el cuerpo social en general. Y esta forma de organización, por su parte, debió desarrollarse aprovechando lo que históricamente fue el fruto político de la disolución del régimen feudal, es decir, el estado nacional dirigido por un cuerpo de agencias políticas y burocráticas centralizadas. Así los planos ideológicos, políticos y económicos se conjugan en la formación de una nueva forma de estado en el contexto de un proceso re-evolutivo de las relaciones sociales.

Si bien en la historia argentina pueden describirse varias formas de capitalismo sin democracia, en determinados momentos los conflictos sociales pudieron determinar un giro cierto hacia una menor heterogeneidad en la capacidad de determinación de la acción política estatal, así como llegó también a producirse una menor polarización en la distribución de la riqueza lo cual, a su vez, determinó una nueva y más violenta puja por parte de los sectores concentradores de capital por ampliar el margen de ganancias. Por eso el sistema político de la democracia formal en el capitalismo argentino debió contar con los procedimientos que asegurasen que no se disminuiría dicha tasa de acumulación por debajo de las necesidades de los sectores del capital que fueran capaces de producir alteraciones económicas que condujeran a una crisis política o social de magnitud suficiente como para producir un cambio de régimen político, destinado a promover unas nuevas condiciones de acumulación capitalista. Eso equivale a decir que la democracia formal actuó en argentina como un mecanismo político *conservador* en lo que a las relaciones capitalistas de producción se refiere, por muy progresista que se presentara en relación con la defensa de derechos y garantías individuales en comparación con otros mecanismos de cohesión social. Las tensiones derivadas de la resistencia estructural de los sectores predominantes a los límites impuestos por la forma de estado a la acumulación sectorial de la riqueza social explican parcialmente el constante avance y retroceso de la democracia nacional, y la alternancia en el gobierno de planteles formalmente constitucionales con otros dictatoriales. Así, en el desarrollo de ésta forma de estado, ligada a sociedades altamente complejas, cobran especial importancia las corporaciones en la distribución del poder político real, aspecto que la teoría política de la democracia trata generalmente en forma escasa e incluso tangencial, y que la teoría jurídica suele no tratar en lo absoluto [Przeworski, 1999].

Porque el análisis fáctico de las condiciones de funcionamiento de la democracia formal en el contexto de una democracia nominal sustenta la idea de que, a pesar de que el sujeto básico, formal, de la democracia es el ciudadano, considerado como tal el individuo políticamente capaz e independiente de otras voluntades, el auténtico sujeto político es en ella la corporación¹⁰⁶. Y aunque los partidos políticos son el modelo de corporación privilegiado en la democracia, muchas otras corporaciones interactúan en los conflictos sociales ejerciendo presión

¹⁰⁶ En forma análoga, en el contexto internacional, pese a que el objeto formal de los Derechos Humanos son las personas, el sujeto operativo suele ser el estado nacional.

contra el estado por medio de la acción transversal y, según su capacidad real, consiguen en alguna medida imponer por vía legal (legislativa o judicial, legítima por estar de acuerdo con los procedimientos preestablecidos) sus objetivos coyunturales, mediante la acción o la omisión de las agencias estatales. Dado que las acciones de las corporaciones, guiadas por muy diferentes condiciones ideológicas y políticas, pueden no coincidir (por la acción de estos mismos factores) con los intereses objetivos de sus integrantes principales considerados individualmente, el parlamentarismo debe considerarse en una democracia nominal más como una contraposición institucionalizada de las corporaciones principales, adecuando sus relaciones a marcos funcionales de emisión de normas legítimas en su aspecto formal antes que una representación de la soberanía popular restringida por necesidades técnicas [Habermas, 2000]. Así, el estado no sólo regula las relaciones entre corporaciones, sino que es también, dialécticamente, un producto histórico de estas relaciones. Partiendo de la aparición de condiciones formales adecuadas a la democracia contemporánea y la modernización de los partidos de masas nacionales se sigue esta tendencia: los partidos “oligárquicos” ceden – forzados por la propia concentración de su poder social– su espacio político en la democracia formal y sólo les queda para imponer políticas acordes con sus intereses la presión económica hacia y desde las agencias estatales, o la intervención de la corporación militar. De este modo, el predominio institucional de los partidos de masas, propio de la democracia moderna, no reflejó necesariamente la auténtica distribución del poder en Argentina y sus políticas contaron siempre con marcados intereses encontrados, de donde se infiere la subyacente debilidad institucional de los partidos de masas en el poder. No obstante ello, el poder político del estado no desaparece en ningún momento, instalando el conflicto en forma crónica dentro de las instituciones democráticas. Por otra parte, también el gran capital agrario nacional y los sectores de la industria han venido perdiendo poder, al menos desde la década de 1960, frente a los organismos internacionales de crédito, los grupos económicos diversificados y las empresas transnacionales, de modo que el estado argentino se vio debilitado, sin que quedara cerrado el frente interno, frente a un sector externo que nunca estuvo bajo su órbita de regulación (por el contrario, se trata de un sector que impone su propia lógica de regulación [Santos, 1998]), y con el cual fue siempre necesario negociar para mantener organizado el régimen de acumulación local.

a.3) Aplicación del concepto y reapertura del campo discursivo

a.3.a) Utilidad y aplicación del concepto de Democracia Nominal

a.3.a.1) Aplicabilidad del concepto

El concepto de democracia nominal, entendido según las determinaciones impuestas por la distribución real del poder político en relación con las acciones desarrolladas desde las agencias del estado que se han estudiado hasta aquí, no permite tan sólo recalificar a la forma de estado. Si el concepto es aplicable a cualquier organización formal en la que la acción transversal de sectores aunados estratégicamente en corporaciones se impone sobre la lógica de la igualdad política formal, de ello se deriva que *lo nominal* abarca a todas y cada una de las acciones derivadas de las instituciones y procedimientos públicos, dado que éstas perderán precisamente su condición de ser “cosa pública” para convertirse en espacio de acción y conflicto de poderes sectoriales enfrentados. Por otra parte, tal como se ha intentado hacer aquí, esta caracterización sólo puede alcanzarse luego del análisis fáctico de las condiciones históricas existentes en un espacio social y temporal determinado. Porque el análisis de los contenidos formales no dará

por sí mismo más contenido a los efectos sociales derivados de la aplicación del poder estatal sino que, por el contrario, continuará velando el origen de estos efectos en lo que a la voluntad política se refiere, pues serán siempre, en este marco, el resultado de una forma singular de deliberación colectiva vinculada por la elección libre y en igualdad de condiciones y posibilidades de líderes políticos que, eventualmente, pasan a constituir el elenco variable de las agencias del estado.

De esta manera cualquier forma de estado formalmente democrática puede, en principio, ser nominal o real, dependiendo la calificación definitiva del análisis empírico que se realice al respecto. Por otra parte, ello no excluye la posibilidad de aproximarse a la cuestión por otras vías analíticas que, como la teoría sociológica crítica, contempla las limitaciones del sistema político desde la perspectiva de las condiciones estructurales existentes. Sin embargo, sólo haciendo uso del concepto de democracia nominal se vuelve viable la observación, también desde una óptica crítica, del funcionamiento de las instituciones públicas no como agentes irreductibles de las clases poseedoras, sino también como agentes necesarios de los dispositivos de integración, cohesión, control, reproducción y regulación social. Principalmente, debe atenderse a la importante función limitadora que, como variante de la regulación, le cabe al estado frente a la presión corporativa sectorial, no sólo porque de esta manera se opone a algunas de las tendencias más fuertes de los participantes en el mercado en tanto agentes sociales, que convertirían en inviable al modo de producción (a través de la desarticulación del régimen de acumulación), sino también porque habilita tanto su supervivencia social como la transición menos costosa –en términos de una ulterior recomposición– de un régimen de acumulación al siguiente mientras se mantengan funcionales los límites generales del capitalismo como modo de producción predominante.

Paralelamente, el concepto de democracia nominal permite también comprender de qué manera se producen los fallos y las crisis en estos mecanismos de regulación, por ejemplo, ante el avance irresistible de una determinada estrategia sectorial conjugada con una debilidad de la capacidad controladora de la administración estatal. En este sentido, la ausencia de esta caracterización para atender al desenvolvimiento de una determinada democracia formal haría inviable también la aproximación a las consecuencias sociales, económicas, jurídicas y políticas de las políticas públicas desde otra perspectiva que no fuera la aproximación jurídica en términos de “válido o no válido” que, en última instancia, como se ha visto a partir del análisis del sistema judicial, depende también en gran medida de las circunstancias políticas y las relaciones de fuerza existentes. Aunque ello, evidentemente, no inhabilita el debate filosófico, ético o moral acerca de esas mismas situaciones, el análisis institucional queda significativamente obstruido para nuevas indagaciones prácticas, debido a la propia textura del análisis formal, que no contempla otras intromisiones que no sean las de la lógica dentro de un sistema ocluido a nuevos significantes.

a.3.a.2) Pertinencia explicativa y límites del concepto

Una vez que se percibe que el concepto de democracia nominal es aplicable a una situación determinada, como lo es de hecho el caso analizado de un proceso democrático específico como el argentino, y considerando la incapacidad intrínseca del término para determinar positivamente la forma de estado que se corresponde con las demás esferas de la existencia social, debe atenderse a que esta incapacidad no invalida la aplicación del concepto, por cuanto

todavía recoge la tensión existente entre el carácter ficticio de los discursos de legitimación y la necesidad sistémica de los mecanismos con los que cuenta el estado para mantener el funcionamiento de la sociedad. De esta forma, se percibe al mismo tiempo que existe, junto con la pertinencia explicativa y descriptiva del concepto –siquiera de manera parcial– una limitación específica del mismo, que resulta de la imposibilidad de gestionar las diferencias existentes entre diferentes posibilidades analíticas. Por ello el concepto de democracia nominal es todavía un concepto de transición, apto para encaminar la observación de ciertos fenómenos pero insuficiente para determinarlos en forma taxativa. Si bien aproxima suficientemente la indagación teórica y empírica a problemas sustantivos relativos a la forma de estado y a sus consecuencias sociales, y permite así el análisis de los componentes de esta entidad social desde una perspectiva crítica, no consigue todavía definir unos nuevos parámetros discursivos completamente fiables para percibir todas las dimensiones de la estructuración política estudiada.

a.3.b) Reapertura del campo discursivo

En esta problemática le cabe al concepto de democracia nominal el papel de habilitar nuevamente la discusión cerrada entre el análisis formalista del derecho y del estado y el análisis sociológico de estos mismos fenómenos [Arnaud y Fariñas, 1996; Ferrari, 1989]. Esta reapertura del campo discursivo comporta indudables beneficios gnoseológicos, que por sí mismos parecen sustentar la idoneidad del concepto para captar y desarrollar situaciones similares a la establecida aquí como base empírica, al mismo tiempo que queda fundamentada la estrategia de utilizar el estudio de caso como método constructivo del desarrollo conceptual [Lowi, 2000].

La posibilidad de aprehender a las instituciones formales de la democracia en un nuevo entramado de significaciones [Geertz, 1997; Weber, 1994] aun cuando no sea del agrado de un formalismo purista y presumiblemente ascético, carente de orientación política o ideológica consciente, es beneficiosa para la interacción de discursos que tienden a desarrollarse de forma independiente, tal como pueden serlo, por ejemplo, una teoría discursiva del derecho y una aproximación sociológica a las problemáticas sociales implicadas en la acción de las agencias del estado. Incluso sin calificar a un proceso democrático como nominal, el estudio de los sistemas políticos puede contemplar como una posibilidad del mismo orientarse en esa dirección, lo cual contribuiría a distender el análisis en una serie de matices institucionales más aptos para captar diferentes circunstancias sociopolíticas. Esto implica la posibilidad de describir democracias no nominales, pero que presenten “tendencias a la nominalidad” en aspectos específicos o en coyunturas particulares.

Porque si la interacción entre las instituciones formales de la democracia y ciertas expresiones de la historia efectiva en el ámbito social podía percibirse y analizarse sin este instrumento, el peso de la concentración del poder real en una polarización creciente que puede acompañar en menor o mayor medida, pero que sin duda se relaciona con la concentración económica, hace necesario dar un paso más en la búsqueda de herramientas útiles para el trabajo intelectual en este campo. Este paso, todavía de transición, como se ha dicho, es en este marco la admisión de la democracia nominal como concepto explicativo. Como se verá, esto es especialmente importante en lo que hace al análisis y evaluación de las consecuencias sociales de todo proceso político en el contexto de una democracia formal determinada.

a.4) Condiciones de posibilidad de la democracia nominal

Como ocurre con toda herramienta conceptual, y dentro de cualquier disciplina, junto con la admisión de su utilidad discursiva, para delimitar la aplicabilidad del concepto de democracia nominal deben constatarse unas condiciones fácticas en el universo empírico en donde se quiere utilizarlo para describir y conformar discursivamente el objeto de estudio. Resultaría tautológico remitir como ejemplo de esas condiciones a las que prevalecieron durante el proceso político estudiado, dado que ha sido utilizado ya como sustrato para el desarrollo del propio concepto, que es así un punto de llegada y no de partida. Es posible, no obstante, establecer los parámetros generales que delimitarán los espacios en los que el concepto pueda eventualmente ser puesto a prueba y en donde servirá para establecer el estado de las condiciones políticas y jurídicas, una vez observado el estado de las mismas.

En primer lugar, el concepto, por sus propias condiciones de desarrollo, sólo se aplica en aquellos casos en los que se trate con formas de estado propias de sociedades complejas, en donde las mediaciones institucionales sean imprescindibles para mantener la cohesión social, dado el carácter indirecto de buena parte de las relaciones sociales que se establecen en el normal funcionamiento del modo de producción. En segundo lugar, la democracia nominal puede abarcar a aquellos espacios políticos constituidos en torno a estados nacionales, capaces de centralizar de forma casi monopolista el uso de la coerción, siendo inviable su aplicación a sociedades con otro tipo de ordenación. De este modo, sería insensato confundir los espacios de aplicación y considerar, por ejemplo, a la antigua democracia ateniense como un caso de democracia nominal en el sentido que se sugiere aquí, dado que dicha forma política no se integraba a un cuerpo social amplio sino, por el contrario, a un restringido conjunto de actores sociales capaces de imponer al resto de la población este mecanismo de toma de decisiones que era, por otro lado, más directo y de corte deliberativo (por la necesidad sistémica de lograr acuerdos más amplios, antes que por cualquier razón doctrinal o pedagógica). Desde otra perspectiva, la democracia antigua y las repúblicas posteriores carecían de la menor consideración acerca de la importancia de la igualdad formal para el establecimiento ideológico de un régimen político y se basaban, en cualquier caso, en distinciones específicas devenidas de posiciones sociales articuladas según patrones exclusivos¹⁰⁷ de integración social. En tercer lugar, en el que confluyen las dos determinaciones anteriores, el concepto requiere que estén dadas las condiciones de una democracia formal, lo cual no sólo incluye la igualdad formal extendida de los miembros de la comunidad política, que el concepto de “ciudadanía” resume suficientemente [Touraine, 1994], sino al conjunto de las determinaciones institucionales y procedimentales que confluyen en ella, siempre atendiendo a su carácter formal. Esto incluye: la existencia de una normativa superior y de un ordenamiento jurídico que instituya al conjunto de las agencias del estado; la supremacía de esta normativa por sobre toda otra forma de integración sistémica en lo que a las agencias estatales y a su acción se refiere; el sustrato ideológico que formule el principio de soberanía popular en el marco de la igualdad política de todos los ciudadanos; la existencia de un conjunto de derechos fundamentales que regulen el alcance de la intervención estatal legítima de las agencias del estado; la existencia de una división funcional de los poderes públicos en lo que respecta a la producción normativa, a la validación y aplicación de esa normativa, a la aplicación de la fuerza efectiva y a la gestión política de los asuntos que deban ser tratados en forma directa por las agencias estatales; por

¹⁰⁷ En el sentido de excluir a la mayor parte de la población de la posibilidad de tomar parte en el proceso deliberativo para la determinación de las políticas de estado.

último, debe existir un cuerpo estatal estable constituido por agencias burocráticas orientadas funcionalmente a la organización y gestión de la relación entre el estado y la población en general. En cuarto y último lugar, la democracia nominal requiere para su delimitación y aplicación la constatación de la existencia de un conjunto de acciones transversales a la organización estatal, que serán generalmente de corte corporativo a menos que existan factores de poder de tanta entidad como para anular por sí mismos toda la resistencia institucional del estado, capaces de influir de forma decidida y continuada en la orientación de las políticas de las agencias del estado, lo cual se consigue a través de la imposición de una agenda y de una tendencia general en la distribución de los recursos. Esta última condición implica el reconocimiento de una alteración sustancial del principio de soberanía popular, que queda así supeditado a las condiciones fácticas de distribución del poder político. La homotecia de la democracia formal es reemplazada así en la democracia nominal por la polarización y concentración de la capacidad de acción política.

En cualquier forma de organización en la que no se verifiquen estos elementos la aplicación del concepto de democracia nominal puede ser puesta en duda, ya que no conseguirá mediar, precisamente, entre unas determinadas condiciones formales de organización política y las condiciones reales de la distribución del poder. El planteamiento analítico de esta relación será por lo tanto la utilidad más general de este concepto y el punto de partida para su aplicación a cualquier caso que se desee analizar. La oposición más inmediata entre democracia real y nominal lleva tras de sí la necesidad de analizar todos estos elementos, comprendidos en un marco histórico específico y no puede, en ningún caso, eludir la comprobación empírica del estado de los elementos supuestos. En este sentido, si bien puede caberle una capacidad descriptiva genérica de muchas formaciones políticas, el concepto de democracia nominal no pertenecerá al cuerpo de la filosofía política, sino al de la sociología aplicada a la política o al derecho, dado que su imbricación empírica y teórica no es circunstancial, sino inherente y originaria. Porque, a diferencia de lo que puede ocurrir en muchos casos con el concepto de democracia formal, el término sugerido aquí sólo es capaz de comprender un conjunto de indicadores y variables sujetos a elementos históricamente observables. Utilizar el término fuera de su contexto de aplicación implica no sólo la perversión de su método de desarrollo, sino también el riesgo cierto de falsear las observaciones empíricas que deben ser, metodológicamente, independientes de la conceptualización que pretenda hacerse, en cada caso, de una forma de estado determinada.

No debe sorprender entonces que la aplicación del concepto al caso estudiado sea posterior a su análisis porque, en tanto herramienta de diagnóstico social y político, el concepto de democracia nominal debe desarrollarse y afirmarse a través de la observación de casos concretos, en donde la lógica de desarrollo de los factores que finalmente lo integran vayan decantando su pertinencia e importancia relativa. En este sentido, la democracia nominal como concepto transitivo se situará correctamente en relación con aquellos casos en los que el normal funcionamiento de la descripción analítica de una democracia formal se vea impedido por aquellos factores que anulan la posibilidad de hacer referencia a una democracia real, siendo necesario buscar un nuevo dispositivo explicativo que abra las posibilidades discursivas a nuevas estrategias analíticas para el estudio de casos concretos lo cual, en forma eventual aunque no necesaria, puede tener su reflejo y efecto en el desarrollo de la teoría o la filosofía del derecho o la política.

b) Hegemonía de la democracia nominal en Argentina

b.1) Predominio ideológico de la democracia nominal en términos de la democracia formal

Una vez verificada la existencia de la democracia nominal a través del relevamiento de las instituciones y condiciones de la democracia formal así como de los factores que inciden en la distribución heterogénea del poder político persiste la necesidad de explicar los mecanismos por los que esta forma de gobierno se mantiene. Porque además de sus propiedades intrínsecas, que le confieren generalmente la eficacia suficiente para mantener en funcionamiento una parte sustancial de los dispositivos de acción social, deben existir unas causas por las que este régimen político es aceptado o tolerado por quienes son afectados negativamente por las consecuencias sociales de las políticas públicas.

Con la delimitación de la democracia nominal el sistema revierte su consideración como gobierno popular para asumir plenamente su papel como régimen de dominación política. El autogobierno cede su espacio analítico ante los desequilibrios existentes en los mecanismos de la democracia formal que son, sin embargo, los que mantienen la eficacia del sistema. Es en este contexto en el que representan un papel fundamental la experiencia histórica y el disciplinamiento social, mediante cuyos efectos no se perciben, o se perciben en forma atenuada, las características intrínsecas de la democracia nominal como régimen de dominación. Porque, mientras se mantenga este carácter del sistema de gobierno, la persistencia de las formas políticas conllevará la persistencia de las condiciones sociales y sectoriales que interactúan con el estado para mantener o profundizar esas diferencias que subyacen en el imperio de la democracia nominal.

La crisis de 2001 en Argentina puso de manifiesto que al menos una parte del sistema de dominación política (es decir, los planteles políticos que se ofrecían como alternativa para ocupar los cargos públicos electivos), podía ser puesta en duda como referencia legítima. Pero, a pesar de ello, el sistema político en sí mismo, considerado una democracia sin mayores determinaciones, no fue cuestionado por la protesta social y, de alguna manera, era precisamente lo que se pretendía defender mediante la insistente demanda de cambios en la orientación de los dirigentes políticos. Los canales democráticos formales, que son los que en teoría se sostienen en la voluntad popular, no podían ser atacados sin más sin deslegitimar por completo la capacidad del sistema político, situación impensable en términos de la continuidad de las funciones de integración sistémica desarrolladas desde las agencias estatales. Renunciar a la democracia formal implica, desde la perspectiva de la población incapaz de accionar positivamente dentro de las estructuras del estado, renunciar también a las trabas que el estado supone para la anomia y la completa arbitrariedad de las corporaciones capaces de imponer su voluntad en el ámbito del mercado, mientras que estas mismas corporaciones, necesitadas de una cierta continuidad en los mecanismos estatales que aseguran el contexto de acumulación de capitales, tampoco pueden tener como objetivo la desaparición de esta forma de gobierno, aun cuando eso significa contener las propias capacidades de acumulación.

En el ámbito discursivo son igualmente destacables la ausencia de alternativas razonables (desde el punto de vista de los actores sociales) y la noción general de que las alternativas históricamente presentadas al modelo de la democracia formal conllevaban daños todavía más lesivos para los intereses propios que la continuidad del régimen democrático formal, por muy

expuestas y profundas que fueran sus deficiencias. Porque si la democracia se había mostrado incapaz de solventar los problemas morales abiertos en el país durante la última dictadura, al menos parecía evidente que la acción represiva del estado no se aproximaba ni en su crudeza, extensión ni arbitrariedad al nivel que se podría alcanzar con un gobierno militarizado. Por ello también los actos represivos por parte de fuerzas del estado conllevaron en los gobiernos democráticos una respuesta social tan amplia y decidida: se trata de esa forma laxa y eminentemente no jurídica de entender los derechos humanos en el ámbito social para el que representan la única distancia existente entre democracia nominal y dictadura desde el punto de vista de una población privada de una auténtica capacidad de decisión política positiva, pero capaz todavía de resistir ante nuevos avances contra sus intereses y condiciones de vida. Ante esta realidad tampoco reaccionaron de igual manera todos los sectores de la población, porque debe pensarse que la ruptura de los términos normativos de la democracia formal afecta a las clases medias mucho más que a las clases dominantes internas y externas (más preocupadas por la seguridad, la previsibilidad y la posibilidad de mantener el régimen de acumulación) e incluso que a las clases bajas (acuciadas por los problemas inmediatos de la falta de trabajo, la pobreza y el hambre). En relación con estas garantías jurídicas y procesales, más que con una defensa decidida de la noción de autogobierno (a la que se daba escasa o nula fiabilidad), se establecieron las ventajas comparativas de la democracia formal. En otras palabras, era estratégicamente preferible sostener los parámetros de la democracia formal, aunque ello implicara también mantener en vigor una democracia nominal, que arrostrar las consecuencias de intentar un cambio decidido hacia una forma de estado que se sostuviera en una democracia real, lo cual implicaba una mutación completa y revolucionaria de las relaciones sociales de producción y propiedad. Pero esta clase de transformaciones, además de precisar un conjunto de recursos intelectuales y humanos que no se hallaban presentes, sólo son posibles si se cuenta con un poder suficiente como para derribar los principales mecanismos de dominación y control existentes, por eso estaba lejos de constituir la situación de la población argentina movilizada.

Frente a la anomia, el caos social y la desintegración sistémica, el buen funcionamiento de los procedimientos formales garantiza al menos un marco de previsión mínima que es fundamental para el establecimiento de pautas de comportamiento teleológicamente racionales que, con el paso del tiempo y del aprendizaje social, se transforman en modos de vida adaptados que, ante la falta de alternativas, tienden a conservar al menos las condiciones de vida alcanzadas. Por ello, no es contradictorio que amplios sectores de la población hayan reaccionado ante algunas decisiones del poder político sin que ello significara un intento de subvertir el sistema en sí mismo. Por el contrario, la recuperación de los marcos normativos estables es uno de los alicientes para la movilización. Porque tanto las personas de los sectores sociales menos favorecidos como los concentradores de riquezas pueden preferir racionalmente una estabilidad que no les ofrezca las mejores condiciones posibles mientras ello no signifique el deterioro de las existentes. Por esto las constantes crisis de la democracia argentina, junto con la experiencia dictatorial, aportaron un fuerte contenido cognitivo respecto de las ventajas del buen funcionamiento de las instituciones en el ámbito formal, sin que ello implicara, por una parte, la apreciación de las consecuencias de la continuidad de las desigualdades ni, por otra, la aceptación del estado de cosas existente.

Las evidentes falencias de la democracia nominal argentina no habilitaban, por lo tanto, la decadencia del predominio ideológico de la democracia formal ni estimularon una aceleración de un proceso de cambio progresivo. Ni existe razón alguna para que ello ocurriera. El entorno

ideológico fue en todo momento completamente favorable a la democracia capitalista. A la ausencia de una generación de militantes progresistas causada por el genocidio militar, lo cual restringió la capacidad orgánica del pensamiento crítico en el país, se le sumó la caída de las principales sociedades alternativas al capitalismo y la presión internacional para que los estados se atuvieran a las formas democráticas como modelo preferido para la transnacionalización de las relaciones capitalistas, ya no sólo en lo que respecta a la división social del trabajo sino también en lo que respecta a su división internacional. Sin opciones internas ni externas, la democracia nominal podía desarrollarse en la medida en que el régimen de acumulación forzado no hiciera saltar los marcos normativos. E incluso cuando este hecho se produjo la reacción general no pudo avanzar, en general, más allá de los límites formales del sistema, habilitando su reestructuración en torno a un nuevo régimen de acumulación, más moderado pero no necesariamente más justo en lo que a la distribución de la riqueza se refiere y sin que se hubiera alterado en lo fundamental, y esto es lo más importante para este análisis, la disposición de fuerzas políticas y corporativas capaces de intervenir en el desarrollo de las políticas públicas.

b.2) Disciplinamiento de los actores sociales en las condiciones de la democracia nominal

b.2.a) Disciplina formal en las corporaciones predominantes

El predominio ideológico de la democracia nominal no se sustentaba únicamente en la ausencia de alternativas ni en la protección de una normativa mínima de estabilización social. Su base discursiva se mantenía intacta en función del disciplinamiento de todos los sectores implicados en el mantenimiento de la forma de estado. Sin someter sus acciones a una crítica real, los dirigentes de las fuerzas políticas mayoritarias optaron ante la crisis por una defensa corporativa de su propia posición, obstruyendo tanto la posibilidad de un recambio de las cúpulas directivas como la ascensión de nuevas fuerzas políticas lo cual no impidió, por otra parte, el desarrollo de importantes conflictos internos. La lógica de las corporaciones políticas es necesariamente, por otra parte, la de mantener la estructura de la democracia formal, pues de ello dependen en lo político y en lo personal. Además, esas cúpulas demostraron ser muy resistentes a la crisis. La constitución de los cuerpos legislativos no sufrió mayores cambios, a pesar de las críticas que se presentaban a su funcionamiento y, de hecho, no fueron sino antiguos dirigentes los encargados de llevar adelante la salida de la crisis, respetando para ello las formas institucionales. Desde el gobierno de Alfonsín hasta el de Duhalde, en ningún momento se presentaron críticas desde las fuerzas políticas mayoritarias acerca de la legitimidad de las sucesivas administraciones. Cuando los levantamientos por parte de algunos integrantes de las FFAA acosaron a los gobiernos de Alfonsín y Menem, tanto la respuesta de la dirigencia política como de una considerable porción de la población civil estuvo estrechamente vinculada al imperio de la constitución y a la continuidad de las instituciones democráticas. Ello condujo a que, con mayor o menor agrado de sus integrantes, la corporación militar fuera quedando relegada como actor político cualificado para resolver en situaciones de crisis, debiendo dejar el importante apartado del control de su poder coactivo bajo la cobertura de la legalidad, siendo así controlada por el poder político y provocando un cambio importante respecto de experiencias democráticas anteriores.

La actitud de las corporaciones políticas y de la militar se sostienen en el hecho ya señalado de la expansión y el triunfo ideológico de la democracia capitalista como forma de estado preferida

en el orden mundial desarrollado a partir de la declinación de la Unión Soviética como factor de poder internacional. En este ámbito, todas las corporaciones económicas orientadas al mercado internacional, aun aquellas sumamente beneficiadas por la política económica de la dictadura, prefirieron también confiar en los canales presentes en la democracia nominal argentina para hacer valer su incontrastable poder económico. Si la alianza corporativa que reunió a organismos financieros, grupos económicos, grandes agro-exportadores y empresas transnacionales fue decisiva en la configuración de la agenda política y la distribución de recursos en la etapa estudiada, no menos importante fue que su poder político se canalizara a través de una acción transversal capaz de influir en gobiernos de cualquier signo político, asegurándose además así los beneficios de la seguridad normativa provista por la legitimidad de las instituciones democráticas. En este sentido, también este complejo colectivo prefirió la disciplina institucional a un mayor rango de libertad empresarial, porque de esta manera se aseguró, al menos durante la década menemista, una alianza con el estado que permitió el avance de una reestructuración regresiva acorde con sus intereses, que amparaba además un régimen de acumulación forzado que proporcionó enormes beneficios a muchos integrantes de este sector, ya fuera en la forma de grandes ganancias (obtenidas con mayor o menor proximidad a la legalidad), en la apropiación privada de activos del estado o en una combinación de estos factores.

De esta manera, siendo la democracia nominal el dispositivo general preferido por los sectores predominantes y los principales factores de poder real, la estrategia de éstos respecto de la forma de gobierno elegida no podía ser otra que el conservadurismo, pues cualquier otra opción, una vez producida la adaptación institucional a los mecanismos democráticos formales, no acarrearía sino riesgos y dilaciones para el proceso de acumulación de capitales o para el desarrollo de las políticas públicas implicadas en el proceso de reestructuración. De hecho, la democracia nominal contó en todo momento con el respaldo ideológico y la legitimidad para establecer cambios que en el contexto de una dictadura hubieran precisado de un mayor uso de la fuerza, siendo limitada la cantidad de violencia que puede imponérsele a una sociedad compleja sin que se resienta definitivamente su capacidad productiva, ya que los recursos gastados en destrucciones y reconstrucciones del tejido social no se utilizarían eficazmente en función del crecimiento y la acumulación. Por ello también el orden general de la democracia formal era preferible al constante ejercicio de la fuerza doméstica para establecer parámetros de normalidad. Debe considerarse en este punto que las relaciones de competencia entre los factores de poder precisan también de un marco normativo para resolver conflictos internos que no pueden dejarse al arbitrio de un poder político militarizado sin que ello degenere en la pérdida de previsibilidad general del sistema. Sólo la democracia formal, con la caducidad de los liderazgos en los cargos públicos principales y su ajuste a una normativa preestablecida conforma unos parámetros aceptables para todas las partes. En este sentido, haciendo abstracción del resto de sus condicionamientos, ciertamente se cumple en forma parcial el principio de indeterminación que afecta a algunos modelos formales de la democracia. Los factores de poder real, ignorando cuales serán sus posiciones relativas en el mercado con el desarrollo de la competencia deben preferir un marco estable de normas aunque éstas impliquen un gasto social importante que no se destinará a la acumulación de capitales. La renuncia indirecta a un cúmulo de ganancias (es decir, el desperdicio útil de una plusvalía de la cual podrían obtenerse nuevos beneficios en el mercado en caso de no existir tal normativa) es una condición que los actores sociales situados en este lado de la concentración de riquezas deben aprender también por el camino de la disciplina, ya que su tendencia estructural consiste en exigir las condiciones en las que la apropiación de ganancias sea lo más libre posible. La

regulación y limitación para la obtención de ganancias en la democracia formal es de esta manera un mecanismo protector de la posibilidad de reproducir el régimen de acumulación a más largo plazo. Sin embargo, la persistencia de un régimen de acumulación forzado en el contexto de una democracia puramente nominal, a la que se llegó durante la década menemista luego de la disciplina impuesta al estado mediante la hiperinflación y las condiciones producidas por el endeudamiento externo público, constituye un ejemplo de cómo llega a producirse un desgaste social y político tan profundo que ni siquiera la democracia consigue mantener en pie los marcos de regulación imprescindibles para la continuidad del propio régimen.

La democracia nominal en Argentina fracasó en este aspecto, aunque gracias a la disciplina impuesta a todos los demás actores sociales consiguió sobrevivir a la experiencia, porque en buena medida la disciplina y las condiciones de funcionamiento le fueron impuestas en forma exógena. No se hizo a través del resultado de conflictos internos, como es el caso de los mecanismos resultantes en el capitalismo de los países centrales, sino siguiendo las pautas trazadas en beneficio de las condiciones de transferencia de recursos hacia el exterior (aun por parte importante de los concentradores locales de capital) y no sólo desde el sector privado: también el sector público debió acumular capitales para remitir al exterior de la economía nacional en forma de vencimientos de la deuda externa pública. En este sentido, la disciplina estricta no sólo alcanzó al sector público, sino que se convirtió en parte central de su funcionamiento, a través del discurso de entidades como los organismos financieros internacionales, que exigieron permanentemente mayor disciplina fiscal en todos los rubros: acumulación de reservas, control de la inflación, apertura económica y, sobre todo, atención a la disminución y control del déficit público. El comportamiento real de estas instituciones revela, sin embargo, que fueron mucho más flexibles con estas condiciones mientras se mantuvo el auge del régimen de acumulación forzado, haciendo de su propia normativa un marco adaptable según las circunstancias. Respecto a este punto, debe destacarse la capacidad de la alianza estratégica del sector concentrador para someter a la democracia nominal a una red normativa externa al propio ordenamiento jurídico nacional, que constituye la mejor prueba de la debilidad política del estado frente a estos actores, pues supone la máxima intromisión normativa en aspectos en los que la soberanía popular, o al menos la nacional, debiera mantener su imperio. No se trata de pequeñas modificaciones en la estructura de la actuación pública, sino de aspectos fundamentales de la misma que quedaron así sometidos a los intereses y formas de una disciplina apta para integrar al país en la economía internacional, pero incapaz de hacerlo sin empobrecer y someter al mismo tiempo a la mayor parte de la población nacional dado que su objetivo inmediato, en el marco de la acumulación forzada, fue obtener del país las mayores y más rápidas ganancias.

b.2.b) Disciplina social y exclusión en la lógica de la democracia nominal

La disciplina de los sectores concentradores se articuló con la interacción con los demás sectores de la sociedad argentina, desarrollándose el régimen de dominación política en el entorno de una disciplina social supeditada a la aceptación general de la democracia formal como forma de gobierno y principio de legitimación de las acciones estatales. La fuerza de la ideología democrática en general como factor de bienestar y desarrollo social y personal, que fue perdiendo fuerza a medida que el proceso de degradación general de las condiciones políticas y sociales se desarrollaba, no perdió, sin embargo, su fuerza relativa frente a las opciones que

podían presentarse para reemplazarla. A la euforia generalizada frente a triunfos parciales del sistema (la recuperación de los derechos civiles y políticos o la estabilidad como producto de la convertibilidad, por ejemplo) se le impuso finalmente en esta etapa la consolidación de un sistema sumamente agresivo para con las condiciones de vida de una parte importante de la población, incrementándose con el desempleo y la quiebra de algunas economías regionales el peso de la exclusión social, que la democracia formal debió absorber como resultado de su propio impulso a la reestructuración regresiva. De una defensa de la democracia sustentada en su capacidad de responder a los reclamos sociales se pasó a una defensa menos decidida por ser la opción menos amenazante entre la dictadura y la anomia, ya que el peor de los gobiernos democráticos tenía al menos fecha de caducidad y podía ser formalmente castigado en siguientes procesos electorarios, mientras que la acción del estado, al menos en el ámbito de la acción contra las personas, se veía limitada por el indispensable marco normativo que sostenía a las instituciones.

Pero esta mutación de la sensibilidad social frente a las condiciones efectivas de la democracia nominal no supuso la degradación de la idea de democracia en general. Por el contrario, la característica ideológica imperante en todo el proceso ha sido la hegemonía social y política de la democracia como forma de estado y de gobierno. El imperio ideológico de la democracia se convirtió en su mejor defensa contra alternativas corporativas restrictivas de los derechos y libertades de la población pero, al mismo tiempo, se instaló como la mejor garantía de continuidad del régimen de acumulación. Actuando en todo momento como principio natural devenido del más claro sentido común, la defensa de la democracia formal mantuvo vigentes tanto los canales habituales de acción institucional del estado que no fueron anulados o relegados por la reestructuración regresiva como los mecanismos mediante los cuales la acción corporativa transversal incidía en la orientación y resultado de las políticas públicas, siendo la formalidad de los procesos la mejor cobertura existente para la privatización efectiva de las acciones de las agencias estatales involucradas con el proceso de reestructuración regresiva y las condiciones más propicias para los concentradores de capitales mejor posicionados [Santos, 2000]. Paralelamente, el crecimiento de la exclusión social motivó, por una parte, un mayor sometimiento práctico entre aquellos sectores más amenazados por la inminencia de la crisis así como una degradación de las capacidades de acción política de los propios sectores excluidos, al menos hasta que la conformación de colectivos combativos como los Piqueteros dio voz a los conflictos generados por la expansión de la miseria y la exclusión, aunque ello no ocurrió hasta que la recesión y la destrucción de puestos de trabajo, parcialmente independiente de aquella, pues su sustrato principal fue la mutación de las relaciones laborales, no alcanzaron niveles alarmantes y sus causas estructurales se hicieron de difícil desactivación. De esta forma, los sectores sociales no afectados tan profundamente por la pobreza y la exclusión también se plegaron a la disciplina democrática como estrategia defensiva.

Nuevamente resulta decisivo en este aspecto el contexto en el que cada organización puede plantear sus opciones estratégicas, pues incluso ante la inminencia de la crisis las grandes corporaciones tienen vías de escape para sus inversiones, mientras que las empresas industriales y agropecuarias orientadas al consumo interno y la enorme mayoría de las clases trabajadoras no tienen más opción que continuar en el terreno intentando minimizar los efectos de la caída o atenerse a las consecuencias de la misma una vez que se torna inevitable. En este contexto, la crisis no motivó un cambio respecto a la hegemonía de la democracia porque esta se había convertido en poco más que una idea general, ante la inminencia de las dificultades cotidianas, sin que existieran vías institucionales, discursos alternativos ni recursos materiales e

ideológicos para encarar el reemplazo de la forma de estado en general. La complejidad de las agencias estatales, su gran alcance efectivo y la mediatización de las relaciones sociales resultarían ser, como en otras experiencias presuntamente revolucionarias, fundamentales para mantener el funcionamiento del conjunto del sistema incluso ante la caída de los planteles variables del estado y el caos político resultante. Porque una de las características más destacables de la hegemonía de una ideología política instalada como sentido común, como es, en este caso, la idea de democracia, es bloquear el acceso a alternativas desde el discurso y la práctica de los actores políticos. Así, la hegemonía de la democracia nominal es tanto un efecto de la disciplina social como un mecanismo de reproducción de la ideología dominante, en un proceso interactivo que contribuyó poderosamente a la rearticulación del sistema cuando este se vio amenazado a lo largo del proceso democrático. Lo que normalmente, en el ámbito general de la democracia, debiera considerarse un avance en la consolidación de una forma de gobierno inspirada en la igualdad y la soberanía popular, con la democracia nominal instalada se desarrolló como un dispositivo de contención social y de conservación del régimen de dominación política ante el agotamiento del régimen de explotación económica, habilitando la transformación de este último pero, a la vez, resguardándolo de cualquier amenaza de desaparición.

b.3) Hegemonía de la democracia nominal en relación con el estado de las relaciones sociales

De la misma forma en que las acciones corporativas no actúan en un único nivel o instancia de las agencias estatales, pudiendo desplazarse de manera horizontal o vertical según el objetivo estratégico que se tenga y el poder político o económico que sustente la acción, tampoco la acción ideológica de los discursos de legitimación actúa de la misma forma, variando según la instancia en la que se desarrolla. En el contexto de la democracia nominal argentina, lo que para algunos sectores supone una serie de dificultades para aproximarse a la consecución de un determinado objetivo es para otros un estrato inalcanzable de relaciones entre poderes corporativos y personales completamente ajenos, en principio, a su quehacer cotidiano. Para estos dos extremos, como para todas las posiciones intermedias, la democracia nominal constituye un universo diferente de referentes y significantes, cuya *gramática* varía notablemente según la posición de la que se parta [Bovero, 2002]. El enfoque ideológico, aunque se refiera al mismo cuerpo institucional, es diferente también porque las circunstancias estructurales así lo imponen. Por ello la hegemonía de la democracia ostenta una dimensión diferente y sostiene valores diferentes para las diversas posibilidades de acción racional individual o corporativa.

El efecto más remarcable de esta circunstancia es que posiciones estructuralmente enfrentadas y que basan sus acciones en objetivos diferentes pueden hallar en los dispositivos de la democracia formal puntos de encuentro para sostener su legitimidad. Por esta disposición ideológica, producto de un convencimiento mayoritario en las virtudes inherentes al sistema (que se suma al poder material de las agencias estatales), la forma de gobierno y administración se mantiene al margen de la discusión sobre las corporaciones y los líderes que circunstancialmente dirigen sus políticas. Pero la defensa de la forma de gobierno y administración conlleva la defensa de un ordenamiento jurídico e institucional determinado, que es a su vez valedor indirecto pero poderoso de las relaciones sociales existentes en ámbitos decisivos, principalmente de la organización económica predominante.

Aunque en su carácter de forma de gobierno la democracia nominal no está vinculada a un modo de producción específico, ya en los principios constitucionales que hacen a la democracia formal argentina se determina que son las relaciones capitalistas de producción las que quedan reguladas, y por este medio también ratificadas y protegidas, a través de las acciones del estado y del ordenamiento jurídico que formalmente guía esas acciones. Sin embargo, este contenido es el resultado de una adaptación del sistema formal a las circunstancias determinantes de la estructura y no es, por ello mismo, de ninguna manera independiente de esas circunstancias. Dado que ningún sistema jurídico-político puede ser eficaz y operativo sin un contenido material en este sentido, la democracia nominal no sólo no es estructuralmente neutral sino que, al subvertir en origen el dispositivo de producción y aplicación de normas, acentúa en la medida que la resistencia social y estructural lo permite la distancia entre gobernantes y gobernados.

La democracia nominal argentina tiende entonces no a solucionar los conflictos estructurales, sino a profundizar las tensiones en la medida que habilita un crecimiento del poder político y material de los sectores más concentrados, incrementando precisamente su capacidad de concentración y de acción sobre las agencias estatales, que ven debilitada su capacidad de resistencia ante la acción transversal. Sus elementos limitadores no pierden, sin embargo, su importancia operativa, dado que ningún poder se ejerce sin encontrar resistencia ni sin tener consecuencias. La hegemonía de la democracia nominal no implica, por lo tanto, el imperio indiscriminado de la acción transversal sino que su capacidad limitadora se encuentra, por un lado, limitada de acuerdo a los parámetros normativos de la democracia formal y, por otro, ligada al estado de las relaciones sociales en un sentido más inmediato y fáctico. Al mismo tiempo, la capacidad de respuesta de las agencias del estado ante una crisis, aunque esté provocada por las mismas políticas públicas, es menor en esta forma de estado que la que puede deducirse de la capacidad legítima del estado de influir en el desarrollo de la vida social. Porque los compromisos que atan a la administración pública en una democracia nominal frecuentemente entran en conflicto con las necesidades de regulación del sistema. Ello redundará en perjuicio de la calidad de la acción estatal, dado que tiende a materializarse sólo cuando se ha forzado la resistencia de la integración, limitándose así a funciones de reparación, pero estando incapacitada para actuar preventivamente. Esto es especialmente importante en lo que respecta a los efectos de la reestructuración regresiva, pues toda acción estatal que intentara paliar sus efectos iría en contra de los mismos principios sostenidos para desarrollar la reestructuración, en la forma de una atención política y una dotación de recursos no comprendida en la limitada capacidad de gasto remanente luego de solventar las condiciones mínimas de funcionamiento de las propias agencias estatales. Además, es decisivo también el contexto histórico en el que una democracia nominal se encuentra para evaluar esa misma capacidad de reacción, pues ésta no se sustenta ya en previsiones normativas formales, sino más bien en respuestas políticas a los efectos de los cambios normativos realizados.

Por todo ello no debe sorprender que, en conjunto y dadas las premisas estructurales de las que se partían en 1983, la democracia nominal en Argentina no consiguiera sino profundizar las distancias existentes entre las clases poseedoras y los sectores concentradores, por una parte, y las clases asalariadas y los sectores excluidos por otra. Y no sólo en lo que a la distribución de la riqueza y poder político se refiere, sino también en el acceso a bienes sustanciales dependientes de la acción estatal como la salud y la educación, y otros más indirectos pero no menos importantes como la seguridad y la administración de justicia.

Esta situación se articula ideológicamente con la sustentación discursiva del sistema, que permaneció indemne a las debilidades prácticas de las diferentes coyunturas políticas. Porque la hegemonía ideológica del discurso de legitimación se mantuvo a lo largo de toda la etapa distanciada de toda forma de hegemonía política partidaria. La ausencia de una referencia ideológica clara en los partidos políticos mayoritarios y el estricto respeto formal a las instituciones (en el sentido de que en ningún momento un partido exigió mediante vocero alguno cambios drásticos en el sistema político) coincidieron en sostener el discurso democrático de legitimación, protegiendo sus propias posiciones y garantizando la continuidad institucional sin importar la coyuntura eleccionaria que se diera. Esta situación, común a cualquier democracia que no encuentre importantes defectos en su funcionamiento, habilitó recambios políticos que, sin embargo, no significaron en general más que una alternancia poco significativa en términos de cambios en la orientación de las políticas públicas, diluyendo la capacidad transformadora de los procesos eleccionarios y manteniendo vigente de esta manera la estructura de poder real y la conservación y eventual agudización de la estructura clasista corporativa.

La hegemonía de la democracia nominal pudo sostener de esta manera al menos tres instancias diferenciadas en relación con el desarrollo de la actividad estatal. En primer término, entre 1983 y 1991 se encuentra la etapa de conflicto que terminó con la imposición del régimen de acumulación forzada. En segundo término, entre 1992 y 1998, se verificó el auge del modelo, instancia que coincide lógicamente con la mayor incidencia estructural de las políticas públicas y la mayor capacidad de acción, si no todavía de presión, de los sectores concentradores de capitales. Por último, a partir de 1999 se observa la falta de respuesta estructural a las posibilidades de incrementar la acumulación forzada y la consiguiente crisis de sus dispositivos, tanto en el ámbito productivo como en el financiero. En esta etapa, los intentos de mantener las ganancias extraordinarias forzaron la quiebra del sistema.

De esta serie de fluctuaciones se deriva que el dispositivo discursivo en sí mismo fue lo bastante flexible como para soportar un grado considerable de desorganización social, aun cuando los principales referentes institucionales de su acción práctica sufrieran importantes crisis de legitimidad. Sindicatos, partidos políticos y el conjunto de las agencias estatales, en especial las cumbres de los tres poderes públicos, vieron decaer su legitimidad aunque finalmente la hegemonía ideológica y la carencia de las fuerzas alternativas determinaron la continuidad de la forma de estado y con ella la de sus integrantes personales y colectivos. Este triunfo general de la democracia nominal supuso en cada instancia de una serie de consecuencias que alteraron la fisonomía de la sociedad y el estado en Argentina.

c) Consecuencias del funcionamiento de la democracia nominal

c.1) Consecuencias políticas y jurídicas: la estructura institucional y el contexto de aplicación de políticas públicas

Si el imperio de la democracia nominal abarca las fases de arranque, desarrollo y crisis de la reestructuración regresiva ello no significa que se trate de fenómenos equiparables por completo. Considerada como unidad conceptual, la democracia nominal es diferente del capitalismo como estructura de dominación socioeconómica. Asumiendo los atributos del pueblo como eje de la soberanía, la acción transversal que afecta a las decisiones y acciones del poder político institucionalizado en las agencias del estado puede obedecer a objetivos sociales o políticos, aunque indudablemente cualquier afección a estas áreas de mediana o alta intensidad terminará por afectar la estructura económica, dado que los términos se encuentran interrelacionados en la agenda y en las cuentas públicas. A la inversa, también la relación con la estructura social afecta al ordenamiento propio de la democracia nominal. El peso corporativo y sectorial ha conseguido imprimir tendencias y modos en el quehacer político del estado argentino en la etapa estudiada que son característicos de la democracia nominal tal y como se ha presentado. Estas tendencias y modos deben ser tenidos en cuenta al momento de intentar analizar el alcance de la forma de estado estudiada.

El primer aspecto que debe ser tenido en consideración al tratar con esta democracia nominal es la férrea oposición que los sectores predominantes supieron imponer al estado argentino cuando las políticas que desde éste se proyectaban afectaban el cumplimiento de sus objetivos estratégicos. Ninguno de los gobiernos habidos en el período dejó de sentir, en mayor o menor medida, esta capacidad de bloqueo estratégico que es la primera expresión del poder corporativo, actuando todavía por fuera de las agencias del estado en muchos casos, pero no necesariamente en todos ellos [Lowi, 2000]. Durante el primer gobierno democrático las trabas impuestas no sólo desde la oposición política, sino también desde el sindicalismo y otras instancias de poder, impidieron siquiera que se intentara desarrollar un programa de recuperación del capitalismo nacional. Incluso la industria argentina orientada al consumo interno fue incapaz de evaluar con precisión las consecuencias de su propia posición ante el estado, generalmente combativa y excesivamente celosa de sus propios intereses (lo cual se reflejó en su constante ambición por no perder posiciones en la puja inflacionaria), pues no tuvo en consideración las consecuencias de imponerse a corto plazo para habilitar el acceso de sectores más concentrados y poderosos al control de las políticas públicas que redundaron en su perjuicio. Otro tanto puede decirse del poder sindical aliado al justicialismo hasta la caída del gobierno de Alfonsín. De esta forma, el *poder de veto* tácito, como primera instancia de la acción transversal en un régimen de democracia nominal no es suficiente por sí solo para condicionar favorablemente el desarrollo de las políticas públicas [Holmes, 1999a]. La capacidad de presión obtenida por este método, y en caso de existir actores más poderosos o mejor posicionados respecto de las agencias estatales, se transformó, apenas obtenido el triunfo relativo de debilitar y derribar a un gobierno débil pero comprometido con su defensa, en una derrota completa, por cuanto habilitó el acceso al poder de un gobierno capaz de renunciar a todas sus promesas e ideologías preelectorales. Esta renuncia, por supuesto, estuvo vinculada a la ambición de componer una estructura de poder más pragmática y atenta con los sectores capaces de desestabilizar la estructura social, económica o financiera y ocasionar un ambiente de ingobernabilidad. Así se observa, como segundo aspecto, la capacidad de presión devenida de

la necesidad de los planteles políticos del estado de tener en cuenta a estos factores, facilitando la negociación para los sectores concentradores e incrementando la dependencia del estado. La primera etapa del primer gobierno menemista es de estas características [Acuña y Smith, 1996; Borón, 1995]. El alejamiento de la voluntad popular, e incluso de la partidaria es ya bastante pronunciado y, sin embargo, no se trata todavía de la sectorización total de las agencias de las agencias estatales como la producida luego de la instauración exitosa de la convertibilidad. Aquí ya no se trata de una capacidad de presión aplicada, sino de una posibilidad de ejercer el poder a través de todos los canales estatales. Mientras que los dos primeros aspectos de la democracia nominal, estando completamente integrados a ésta, no hacían sino incorporar los conflictos sectoriales a las decisiones del estado, esta tercera forma supone un ejercicio más o menos directo de la acción transversal en un sentido netamente positivo y tiene, por lo tanto consecuencias institucionales y normativas mucho más pronunciadas y, desde la perspectiva de quienes detentan el poder en estas circunstancias, mucho más eficaces.

Porque ya no se trata en estas circunstancias de bloquear iniciativas legislativas por considerarlas ajenas a los intereses propios, ni tampoco forzar al gobierno de turno a optar entre dos políticas diferentes en relación con un aspecto determinado. Se trata de utilizar al estado para proyectar una reestructuración con un sentido claro en cuanto a los beneficiarios directos de las políticas aplicadas. Así como aumentaron los casos de corrupción pareció aumentar el propio poder estatal, ya que ninguna corporación contaba con la necesidad o la capacidad de oponerse a la aplicación de los nuevos lineamientos generales del estado. Institucionalmente, ello supuso también la concentración del poder político disponible en el poder ejecutivo o, lo que es lo mismo, a la constitución de un sistema de gobierno en donde la división de poderes mostraba sólo su faceta funcional, sin desarrollar la tarea de control recíproco en ningún aspecto. El uso irrestricto del decreto de necesidad y urgencia y la posterior adicción a la voluntad del ejecutivo mostrada por la corte suprema de justicia y buena parte de los tribunales inferiores se enmarca en este modo de funcionamiento.

Pueden observarse en este contexto diversos aspectos que agudizan los defectos de la democracia nominal en el aspecto práctico. En primer lugar, por estos mecanismos resultó posible y hasta sencillo oponer a la voluntad popular la simple voluntad política, mientras ésta no se opusiera a su vez a los intereses predominantes o capaces de producir una cierta inestabilidad en el panorama de gobierno. Así pudieron aprobarse leyes de dudosa constitucionalidad y sumamente lesivas para la integridad del contenido ético de la ley como mecanismo de integración y cohesión social: las leyes de Obediencia Debida y Punto Final, el perdón a los militares amotinados y sublevados, el Ahorro Forzoso, etc. Con todo, estas leyes y decretos podrían encontrar alguna defensa en su carácter de “necesidades institucionales” para mantener determinadas condiciones políticas, es decir, la continuidad de la democracia formal. Esta defensa sería más fuerte si la acción del estado hubiera procurado con mayor ímpetu una mayor recuperación del salario, una mejor situación de los trabajadores respecto de la estabilidad laboral o siquiera una postura más firme respecto de las cuentas públicas, prontamente acuciadas por el monto de la deuda externa. La debilidad estatal en este aspecto conllevó la transición hacia formas más agresivas y contundentes de acción corporativa sectorial sin que ello significara la ruptura de la democracia formal ni tampoco una alternativa a la democracia nominal, pues no se trató en este caso de un proceso de agravamiento: la democracia en Argentina reaparece en 1983 signada por el carácter nominal y permanecerá así hasta el fin de la etapa. Sin embargo, con la década menemista el proceso se agudiza hasta el extremo, pues desde el estado se renuncia a encarar ninguna política de gran alcance que no

estuviera avalada por las corporaciones predominantes, de tal manera que el conjunto del sistema normativo, sin desmedro de sus demás funciones, se dispuso para permitir la legalización de esos intereses sectoriales en forma de decretos y leyes avalados por todas las instancias de gobierno. En este sentido existen, dentro de la propia forma de gobierno, diferencias cualitativas que no pueden soslayarse para identificar diferentes etapas del proceso de reestructuración regresiva, pues sólo así podrán identificarse el origen y la naturaleza de los efectos estructurales resultantes de aquella. Las tácticas corporativas implementadas durante la década menemista supusieron también el debilitamiento institucional de las fuerzas sociales (partidos políticos y sindicatos) capaces de oponerse en forma eficiente a la aplicación sectorizada de las políticas públicas mientras que la fragilidad estructural retrasó la formación de movimientos sociales alternativos, sofocados también por el éxito aparente de la estabilidad.

En estas condiciones, la posibilidad de hablar de leyes “estatales” y de políticas “públicas” queda reducida a un aspecto también nominal. Porque, como se ha dicho anteriormente, sólo el agotamiento del régimen de acumulación forzado sería capaz de alterar la decisión de los poderes sectoriales predominantes de insistir con los dispositivos probados de obtención de beneficios. Sin duda que no todas las acciones de gobierno se derivaron de un interés corporativo particular, pues el aparato estatal continuó en todo momento ejerciendo muchas de sus funciones generales de integración, cohesión y control social, a través del derecho y de las fuerzas de seguridad. Pero lo que debe tenerse en consideración son aquellos aspectos estratégicos que hicieron a la instalación de una reestructuración económica, y también social, que redundó en enormes beneficios para sectores muy concentrados de la economía mientras que derivaba en graves dificultades y notables desvanecimientos en materia de bienes públicos y beneficios sociales. La afinidad entre los actores predominantes y el gobierno nacional durante la década menemista fue tan marcada que prácticamente no quedó sin cubrir ninguno de los elementos característicos de un mal comportamiento de los actores económicos principales en un marco de impecable estabilidad normativa: monopolio, abuso de posición dominante, cohecho, corrupción, fraude fiscal, persecución laboral, despidos improcedentes, autopréstamos, vaciamientos, quiebras fraudulentas y otras modalidades abundaron en esta etapa sin que existiera ninguna voluntad de enfrentar y perseguir a los autores, frecuentemente enquistados en los planteles políticos.

Con el final de la década menemista, lejos de desaparecer, las consecuencias institucionales y jurídicas del imperio de la democracia nominal se agravaron ante el agotamiento del modelo económico y de la capacidad de absorción social de las consecuencias nefastas de la reestructuración. Porque en estas circunstancias resultó imposible renovar la confianza en la legitimidad absoluta del sistema. Aunándose la protesta social en un reclamo general contra la corporación política en tanto representante del estado, como si su configuración histórica estuviera diferenciada del carácter nominal de la forma de gobierno argentina, la recuperación de la estabilidad sólo podría lograrse mediante un cambio en las políticas públicas, para que estas no siguieran ya únicamente los intereses de los sectores dominantes, sino también las necesidades de regulación y control del sistema en su conjunto. Luego de la crisis de fines de 2001, esto es precisamente lo que debió realizar un ejecutivo reforzado por el temor del resto de la corporación política, que no intentó, sin embargo, revertir la situación social que el propio presidente Duhalde, en su anterior carrera política, había contribuido a cimentar. Se procuró apenas establecer los contenidos de regulación y control necesarios para estabilizar la crisis social, mientras que se desarticulaban los mecanismos que habían permitido la supervivencia formal (ya que materialmente estaba agotado) del régimen de acumulación forzado, es decir,

básicamente, el Corralito (que protegía al sistema financiero) y la convertibilidad del peso, innecesaria ya por el aislamiento económico de un país en cesación de pagos de su deuda e incapaz de reaccionar productivamente en condiciones nulas de competitividad y estancamiento (en cotas muy bajas) de consumo interno.

La recuperación progresiva de la legitimidad política conseguida con estas acciones y la posterior convocatoria a elecciones generales resultó ser el mejor medio para la supervivencia de la forma de estado, aunque el ulterior cambio en la orientación de las políticas públicas no significó en realidad que la democracia dejara de ser nominal. Porque debe tenerse en consideración que, en lo que a las prácticas jurídicas e institucionales se refiere, el carácter real o nominal de una democracia cualquiera no depende de su orientación ideológica (ultraliberal, socialista, populista, corporativista o, incluso, comunista) sino de la disposición y capacidad de distribuir el poder político y orientar el poder del estado en torno a una serie de intereses corporativos específicos. De hecho, en una democracia nominal el recambio de líderes y de orientación política no implica necesariamente el desgaste de la forma de estado o de gobierno, sino la necesidad de responder a las condiciones sistémicas de regulación e integración existentes. Y es precisamente la posibilidad de realizar estos cambios rápidamente y por medios no violentos lo que asegura una cierta continuidad estructural ante cambios políticos y crisis profundas. El éxito de la democracia nominal y formal se basa, en este sentido, en su gran flexibilidad y capacidad de contención ideológica de crisis sociales de gran envergadura y difícil solución. La aparente mutación que sigue a cada cambio en los planteles variables del estado, que en Argentina eran obligatorios cada seis años al comenzar esta etapa y, luego de la reforma constitucional, cada ocho, permite la reorganización ideológica del sistema sin que necesariamente se alteren las vías efectivas de acción estatal, mientras que un cambio forzado de ésta orientación cabe también en los límites del sistema. La reorientación y eventual relegitimación del sistema es así una de las principales ventajas de la democracia nominal y supone una profunda diferencia respecto de las dictaduras, incapaces, a menos que su duración les permita cambiar su orientación política sin mutar su discurso general de legitimación, de tal flexibilidad operativa. Sin embargo, esta rotación de los planteles variables del estado contribuye también a que, en ocasiones, se mantengan fijas las relaciones entre las funciones fijas de aquél y los intereses permanentes de algunas corporaciones predominantes. Del otro lado, y hasta que las deficiencias del régimen se vuelven intolerables para el sistema, otros intereses y necesidades sociales quedan permanentemente relegados ante la falta de capacidad intelectual y material de sus agentes sociales de imponer sus reivindicaciones de manera efectiva. Es en este recorrido en el que se revelan las consecuencias sociales de la continuidad de la democracia nominal.

c.2) Consecuencias sociales generales: el establecimiento de entornos vitales nocivos

Las consecuencias sociales a las que se hará referencia aquí tienen en forma necesaria, por las propias características conceptuales de la democracia nominal, un ámbito histórico específico. No se trata simplemente de malos desarrollos de una política determinada, pues eso pudiera ocurrir igualmente en el contexto de una democracia real o de cualquier forma de gobierno en general. Se trata, en realidad, del seguimiento de un conjunto de políticas públicas coordinadas, con resultados coherentes y específicos en función de los intereses y acciones transversales determinantes. Mientras que los efectos institucionales y jurídicos son, en alguna medida, estables, dado que la separación del poder formal (la soberanía popular) del poder real (el

ámbito de decisión específico) obliga a una recalificación del sistema, los efectos sociales variarán en función del estado de las luchas corporativas y del funcionamiento del régimen en general. De esta manera, en el caso argentino es este estado de cosas el que determinó los límites y sentidos de la agenda y las políticas públicas y con ellos los efectos generales de la reestructuración.

Al analizar las consecuencias sociales en el entorno de la democracia nominal, se hallará la necesidad de focalizar sobre los cambios y efectos en los entornos en los que la población desarrolla su vida en general y no solamente la de percibir los problemas jurídico-políticos derivados de la distancia existente entre esta forma de estado y de gobierno y una democracia real que, no debe olvidarse, también se hallaría en entornos históricos específicos y no necesariamente benéficos para la población. Pero sí es posible aproximar una consecuencia general que enmarca a un conjunto de situaciones posibles y que es característica del imperio de la forma de gobierno que se estudia aquí.

Al responder a sectores concentrados y con tendencia a extender sus actividades, fuentes y modalidades de obtención de ganancias, los canales políticos terminaron por introducir con la reestructuración regresiva a la población en general en entornos vitales nocivos para el desarrollo de su propia existencia, afectando así a personas y colectivos de manera permanente y, en muchos casos, de gran gravedad. La mutación de las actividades del estado acompañó al proceso de degradación del ámbito público y de numerosos caminos de actividad privada. Así, tanto en lo que se refiere a la relación entre las personas con el sector público como con muchos espacios del sector privado, se verificó un detrimento de la calidad de esas relaciones, ya fuera por el cambio de sentido de la relación o por la ausencia de recursos institucionales. Con completa independencia de la crisis posterior, entonces, se fueron degradando espacios de integración y proyección social tan importantes como la educación o el mercado de trabajo (general o interno), que repercutió a su vez en otros espacios sociales. Ello conllevó la instalación de entornos vitales nocivos para las personas y colectivos y la ausencia de acciones destinadas a compensar o paliar esta situación agudizó con el tiempo las tensiones, por una parte, y terminó por producir en muchos casos adaptaciones al entorno que supusieron un gasto innecesario de energías para el control y la desviación de los problemas resultantes.

La progresiva imposición de estos entornos alertaba, pero no constituía todavía, el conjunto de dificultades que sobrevendrían con la decadencia del modelo y, una vez producida ésta, no se disolvieron sino que, por el contrario, se volvieron más tangibles e inmediatos. Con la necesidad de estabilizar y contener las tensiones resultantes, el propio estado argentino se convirtió en un entorno vital hostil para la población.

Fuera de un análisis puramente formal, también en esta circunstancia los valores básicos defendidos por el orden democrático se disolvieron en una denominación vacía de contenido real. Ya no sólo la igualdad había perdido su contenido, al desvirtuarse el valor de los votos individuales a favor de la capacidad de presión y acción transversal corporativa, también la libertad se vio seriamente comprometida. Porque aunque formalmente no se produjeron, como en tiempos anteriores, recortes manifiestos a las libertades personales y colectivas, los entornos nocivos en los que personas y colectivos debieron desenvolverse impugnaban seriamente los contenidos reales de esa libertad, de la misma manera que las libertades políticas se vieron totalmente anegadas por la realidad empírica, en la que, por la debilidad del poder político implícita en el contexto de una democracia nominal, no importaba ya el signo del partido

gobernante ni su presunta orientación ideológica, ni sus planes estratégicos de renovación ni mucho menos sus promesas preelectorales. Si la posibilidad de ser elegido se restringía a la pertenencia a unas corporaciones ideológicamente vaciadas y sin programas alternativos de gobierno y la oportunidad de elegir no implicaba ninguna diferencia real, al menos en un sentido positivo desde la perspectiva de las masas electoras, la libertad política también perdía todo contenido real. Las libertades personales, por su parte, al desarrollarse en espacios degradados, tampoco podían reportar a personas y colectivos las ventajas que formalmente les son atribuidas sino que incluso, como en el caso de la libertad de contratación, actuaban como medio para la ejecución de importantes daños personales. En el caso de la solidaridad, por ejemplo, ni siquiera cabía la denominación de nominal, pues el constante ajuste estructural y la exigencia permanente de nuevos ajustes fiscales al gobierno nacional, a los gobiernos provinciales y, de allí, al ordenamiento municipal, prácticamente descompusieron las vías oficiales de asistencia efectiva a los sectores más necesitados. El ejercicio de la libre expresión de la crítica e incluso de la presión popular, en la forma indirecta e inorgánica de la opinión pública no suponía más que un problema secundario para el desarrollo de las políticas insertas en el proceso de reestructuración. Este vaciamiento de contenidos sí es funcional e inherente a la democracia nominal, debido a que se trata de otra forma de anular una capacidad activa. Para domesticarla sólo es necesario aferrarse a los mecanismos formales de acción, anulando así toda capacidad de presión externa efectiva por estos mecanismos.

Desde esta perspectiva, la democracia nominal es una caracterización adecuada para contextualizar una serie de acontecimientos y desarrollos en una democracia formal, aunque sigue dependiendo su aplicabilidad de la existencia de acciones transversales determinantes, siendo sus efectos generales una extensión de sus condiciones intrínsecas de funcionamiento.

c.3) La apreciación general de las relaciones de fuerza

Al captar el alcance de la acción corporativa que siendo ajena al contenido formal del estado influye decisivamente a través de él en la organización social, el concepto de democracia nominal puede contribuir a apreciar de manera más completa el estado de las relaciones de fuerza existentes en un entorno social determinado. Se trata de una posibilidad analítica ajena a la capacidad de una teoría política o jurídica de orden formal, pero también a las aproximaciones de corte empírico que consideren que dichas relaciones de fuerza se remiten al espacio privado o mercantil o que consideren al estado como un mero agente de transmisión y administración de intereses sectoriales fijos, sin apreciar su tarea de cohesión social por medio de la gestión de ciertos conflictos de modo que algunos principios normativos se aplican a la regulación de las relaciones sociales.

Por el contrario, la evaluación que de los modos y usos de las instituciones y procedimientos formales puede hacerse desde la democracia nominal es útil para apreciar de qué modo se desarrollan históricamente los conflictos sin renunciar a asumir el papel complejo que realizan las agencias estatales. Al mismo tiempo, la inclusión del comportamiento corporativo a través del complejo estatal permite comprender la fluctuación histórica de las políticas públicas atendiendo al estado de las luchas sociales y estableciendo así una relación más completa entre la estructura social y la acción estatal, que suele ser problemática tanto si no se considera la textura abierta del entramado político como si se le atribuyen unívocamente conductas parciales. Ciertamente es que también puede ocurrir que dichas relaciones de fuerza deriven en una

actividad estatal casi completamente colonizada por intereses sectoriales, pero incluso entonces existirán agencias del estado actuando según otros principios y directivas, necesarias para el mantenimiento de ciertas condiciones sociales mínimas que, como la seguridad y la administración de justicia, son imprescindibles para cualquier orientación analítica que no se aparte excesivamente de las condiciones fácticas de funcionamiento social.

Comprendida de esta manera flexible, versátil, la democracia nominal habilita el estudio de las transiciones sistémicas dentro de un mismo marco general sin que ello implique negar el funcionamiento de la organización de las agencias estatales, sino verificando cómo las tensiones y resoluciones de enfrentamientos sectoriales se reproducen y canalizan por las instituciones y procedimientos sin alterar la estructura de los mismos de manera necesaria, aunque en ocasiones lo hacen, como lo demuestra el pacto que derivó en la reforma constitucional de 1994. No obstante esta posibilidad, la mayor parte de la disputa intersectorial se resuelve y reconstituye –pues mientras la forma de estado se instituya sobre relaciones de producción intrínsecamente conflictivas, como las capitalistas, la reproducción de los conflictos es inevitable–, en los marcos establecidos por la normativa existente o la que se modifica o genera teniendo en cuenta ya los intereses enfrentados, ya la necesidad de regular los modos y resultados de esos enfrentamientos.

El análisis se enriquece desde el punto de vista diacrónico, habilitando el rastreo de las tendencias y actos legislativos hasta más allá de los límites formales del estado y las relaciones políticas, abriendo el análisis del derecho y la forma de gobierno hacia campos de interacción social relevantes y, en ocasiones, determinantes. La posibilidad de poner en contacto diferentes áreas de conflicto estableciendo a la vez parámetros de resolución conjuntos posibilita la observación coordinada de espacios generalmente estancos para el análisis de estos fenómenos. Si el estudio del derecho y del estado se centraba en sus propias esferas y otro tanto se hacía con el de las relaciones productivas o mercantiles, quedando las instancias de mediación relegadas, presupuestas, difusas o contempladas desde una perspectiva excesivamente generalista, la incorporación de la democracia nominal, si no como realidad al menos sí como horizonte de posibilidad, amplía la perspectiva del desarrollo jurídico-político sin necesidad de abandonar el estudio atento de los medios institucionales existentes y su forma particular. Es decir, sólo la posibilidad de que, en el contexto de una democracia formal cualquiera, existan tendencias a la concentración del poder político por medio de acciones corporativas transversales habilita el recurso de indagar en el carácter nominal o real de la forma de gobierno, pues queda habilitado el seguimiento de las vías institucionales por las que una voluntad sectorial se transforma en una política o una normativa estatal estratégica o determinante para la evolución subsiguiente de las relaciones sociales. Desde el punto de vista sincrónico, por otra parte, también es posible vincular a los diferentes actores sociales con conductas corporativas particulares y que, eventualmente, pueden delimitar las tareas de las agencias del estado o determinar el contenido de su agenda de manera más directa.

Puede abarcarse así de manera más inmediata un abanico de problemas a los que es difícil acceder tanto desde la teoría jurídica como desde la sociología. Porque la exclusión de los campos respectivos se verificaba en la ausencia de marcos conceptuales capaces de permitir que la información transitara de un espacio a otro, facilitando la aparición de respuestas esquemáticas en la medida en que el análisis formal no incidía en el trabajo empírico y viceversa. Por el contrario, intentar acceder al análisis formal a través del contexto histórico, resulte ser éste o no el de una democracia nominal, obliga a considerar los factores aislados

como una cuestión de conjunto, en la que se instalan las categorías al existir un tejido conectivo entre ellas que es al mismo tiempo el ámbito explicativo de las relaciones que se establecen entre ellas. Se trata, en definitiva, de un nuevo contexto teórico, útil en la medida en que consigue dar un marco donde establecer las relaciones entre las acciones fácticas y los contenidos formales de la democracia y necesaria en la medida en que estas relaciones sean tratadas como objetos de estudio.

Si esta posición, por una parte, obliga al análisis teórico a preocuparse por aspectos de corte formal de las instituciones y normas, al mismo tiempo obliga a la perspectiva formalista a apartarse del análisis estático y aislado de sus componentes para comprometerla en una perspectiva dinámica. Pero el dinamismo al que aquí se hace referencia está indisolublemente ligado a la conflictividad inherente al entorno social de un sistema jurídico-político formal cualquiera (pues si no tiene este entorno se trata sólo de un modelo formal, y no de una teoría en sentido estricto) y por ello es también necesario contar con los instrumentos analíticos que habiliten el análisis de la forma de planteamiento, las causas y las consecuencias de esa conflictividad. Es por ello que las relaciones de fuerza que se hacen visibles al pasar a la democracia formal por el filtro del análisis empírico de las relaciones sociales deben quedar también plasmadas en un concepto que las sostenga como referencia del análisis posterior y a ello, en alguna medida, parece responder también la evaluación de la condición de real o nominal que pueda caberle a un sistema formalmente democrático.

c.4) Ocultamientos y problemas de identidad: la eclosión del efecto estructural nocivo

Existe una capacidad propia de la democracia nominal que surge de la combinación de su hegemonía política y la configuración efectiva del poder que en ella se da. Esta es la de mantener separados de los ámbitos públicos los efectos nocivos de las políticas aplicadas, mediante el dispositivo directo de aplicar el principio de legitimidad a las consecuencias de la acción estatal. Porque, siendo la democracia formal resultado de un discurso de legitimación que hace confluir en el pueblo la capacidad última de decisión política – siendo que esto es falso, como lo muestra el desarrollo de la democracia nominal dentro de los mismos dispositivos formales– las decisiones políticas legitimadas por este mecanismo son razonablemente lo que el pueblo decide para sí mismo, de tal modo que suponer que el pueblo decide para sí la peor opción de manera sistemática, favoreciendo los intereses de colectivos sumamente concentrados y en buena medida externos al propio sistema formal es un contrasentido si no se tienen en cuenta los medios específicos de la democracia nominal para ocultar la arbitrariedad y la parcialidad de las decisiones tomadas por los poderes políticos del estado. Lejos de garantizar la vía judicial y la legislativa la protección de la voluntad popular – aun asumiendo como tal los valores y contenidos plasmados en la Constitución¹⁰⁸– sólo se instalan como dispositivos de reafirmación legal de esa parcialidad, ocultando tras la legitimidad institucional que confieren las auténticas orientaciones de las políticas desarrolladas.

No se trata de que estas orientaciones sean invisibles. Por el contrario, en este caso suelen ser percibidas con facilidad por su contundencia. Sin embargo, mientras el conjunto de los poderes públicos no se enfrente públicamente no existen recursos efectivos para cambiar la orientación

¹⁰⁸ Debe atenderse a que los contenidos constitucionales son también *normas* y que, como todos los demás componentes del ordenamiento jurídico, también pueden ser resultado de un proceso democrático nominal y no real.

real de las políticas públicas, aunque eventualmente puedan obstaculizarse algunos de sus mecanismos. La democracia nominal habilita al sistema de dominación política para legitimar sus propias acciones a tal punto que cualquier enfrentamiento sectorial o popular a ellas puede ser tratado legalmente como un acto de sedición, siendo por lo tanto pasible de recibir la sanción correspondiente.

El problema es, aparentemente, de identidad, pues la constatación de la arbitrariedad y parcialidad públicas daría como resultado un cambio en la apreciación del régimen de dominación política. Y aquí es donde la hegemonía de la democracia juega su papel decisivo. Al no existir, como existe para la determinación de la democracia nominal, un parámetro que permita distinguir entre la democracia formal implementada por las instituciones y la real y, en este sentido, ficticia, quedan cerrados los caminos de crítica social al sistema, pues oponerse a esta forma nominal de democracia se presenta como una oposición a toda democracia, mientras que los actores interesados en el mantenimiento de esta forma de estado la sostienen desde la racionalidad y la moralidad del sentimiento democrático extendido como oposición a un régimen dictatorial. Tampoco los derechos, articulados en la práctica desde las instituciones politizadas y dominadas transversalmente, cumplen en este contexto en plenitud con sus funciones limitadoras del poder y terminan cubriendo con su presencia formal las grietas del sistema de dominación política.

En este ámbito, la aplicación de políticas que conllevan la creación de entornos vitales nocivos para la población eclosiona en la forma de efectos estructurales nocivos que resultan apreciables como escenarios de degradación de las condiciones de vida. Por otra parte, sólo la evolución histórica de estos escenarios da cuenta de la aparición y ampliación de los entornos vitales y de los efectos estructurales nocivos que, a su vez, sólo dentro de las condiciones de la democracia nominal pueden percibirse como resultado de un proceso jurídico y político además de social y económico.

Pero tanto la hegemonía del discurso democrático como la carencia conceptual de la democracia nominal actúan como velo y razón de la incapacidad de apreciar estas condiciones. Porque la democracia nominal como sistema político habilita la posibilidad de un sistema en el que las acciones generales que implican un efecto estructural nocivo a escala no sean jurídicamente registrables en términos de responsabilidad: el carácter individual de los derechos y su interpretación en clave liberal determinan la opacidad jurídica de estas prácticas. La superación de estas limitaciones conceptuales e interpretativas permitirá la transición del efecto estructural nocivo al daño estructural, en tanto evaluación sociopolítica de un efecto estructural, como medio de identificación de las consecuencias sociales y personales de la aplicación de políticas sectorizadas desde el poder estatal hacia el conjunto de la población.

Capítulo XVI

Alcance y actuación del Daño Estructural en la democracia nominal argentina

- a) La composición estructural: del efecto al daño: *a.1) Proyectos de cambio estructural y conflictos normativos* [a.1.a) Los canales jurídico-políticos del efecto estructural, a.1.b) Opacidad jurídica del efecto estructural, a.1.c) Visibilización del conflicto social a través del efecto estructural]; *a.2) La recalificación del efecto estructural* [a.2.a) La voluntad en el desarrollo del efecto estructural, a.2.b) El Daño Estructural y la composición de la forma de estado, a.2.c) Doble aspecto del Daño Estructural].
- b) Daño estructural y desarrollo del régimen de acumulación: *b.1) Alteración fáctica de las relaciones sociales*; *b.2) El daño estructural en las condiciones específicas del régimen de acumulación forzado* [b.2.a) La acción de las agencias estatales, b.2.b) Las “áreas liberadas” para la acumulación forzada]; *b.3) Proyecciones sociopolíticas del Daño estructural* [b.3.a) Dominación política y regresión social, b.3.b) Daño producido y daño percibido, b.3.c) Daño estructural e integración en el mercado mundial, b.3.d) El daño estructural después de la crisis del régimen de acumulación forzado].
- c) Propiedades y antinomias: *c.1) Antinomias elementales de la democracia argentina*; *c.2) Diferencias y similitudes entre el daño estructural y la violación masiva y sistemática de derechos humanos*; *c.3) Efectos ideológicos generales del complejo democracia nominal-daño estructural*.

a) La composición estructural: del efecto al daño

a.1) Proyectos de cambio estructural y conflictos normativos

a.1.a) Los canales jurídico-políticos del efecto estructural

a.1.a.1) Daño general y daño jurídico

“Desde una perspectiva jurídica y objetiva, el daño se define como el menoscabo, detrimento, perjuicio, dolor o molestia que, a consecuencia de un acaecimiento o evento determinado, sufre una persona, ya en sus bienes vitales naturales, ya en su propiedad, ya en su patrimonio, encontrando tal concepto su sustento legal en la preceptiva del artículo 1068 del código civil” [Azpeitía, Lozada y Moldes, 1998: 25]. En este contexto normativo, existen para el daño tres categorías generales: a) daño causado a los bienes, b) perjuicio a la salud o a la vida de una persona y, c) El daño moral (aunque: “los artículos 1109 y 1113 del código civil no distinguen entre el daño físico y psíquico” [Azpeitía, Lozada y Moldes, 1998: 25].

Pero el efecto estructural nocivo, en la medida en que afecta potencialmente a todas las categorías, incluso simultáneamente, puede ser considerado como un “daño integral”. Sin embargo, esta apreciación sólo es válida en términos de una observación sociológica porque, judicialmente, si no es posible asignar imputaciones y responsabilidades, ya sea al estado o a personas jurídicas, la determinación de un daño, por enorme que sea, no conlleva consecuencias normativas de ninguna especie, pues se trata de fenómenos que escapan al horizonte del sistema judicial. Para que quepan dentro de este horizonte de sucesos jurídicos los daños deben ser *“ciertos, efectivos, individualizables, evaluables”* [Piza Rocafort, 1988: 21], donde la “individualidad” se refiere a la persona jurídica imputable y, eventualmente, responsable [Giandomenico, 2004].

Por supuesto, la inimputabilidad y la imposibilidad de asignar responsabilidades supone que no pueda actuarse con la fuerza pública (en forma directa o como amenaza de violencia) en función de un eventual resarcimiento, reparación, compensación o indemnización. Porque por mucho que esté protegido un bien en forma de derechos subjetivos fundamentales, sin la posibilidad de categorizar normativamente la lesividad de una acción o comportamiento individual o colectivo (sea de alcance estructural o no), no puede existir delito correspondiente a un daño en un sentido estrictamente normativo [Giandomenico, 2004].

Dadas estas condiciones, debe establecerse una distinción básica entre el daño entendido sintéticamente como la *“lesión de un bien o un interés”* [Carnelutti, 2004: 254] y un delito, pues la distancia jurídica entre ambos fenómenos es muy considerable. De esta distinción surge la subsiguiente: existe una diferencia básica entre el “daño en general” (dónde se hallará necesariamente el *daño estructural*) y el “daño resarcible o reparable”, para el cual se requiere en forma necesaria: a) la verificación del daño, b) la imputación de la responsabilidad y c) la identificación normativa de esta responsabilidad como delito [Carnelutti, 2004].

La lógica misma del efecto estructural nocivo, por el contrario, al desarrollarse sobre la base de políticas públicas legitimadas normativamente, suele suponer su legitimidad jurídica de origen, lo cual necesariamente niega la posibilidad de su desarrollo jurídico como delito. Además de

este complejo entramado jurídico externo a los contenidos específicos del daño estructural, la necesidad de la atribución subjetiva del delito es decisiva, de tal manera que incluso tratando sistemáticamente al daño resarcible o reparable no cabe la posibilidad de interpretar (ni mucho menos evaluar) jurídicamente efectos estructurales mediatizados de gran envergadura y calado social [Gherzi y otros, 1998]. No obstante, el interés aquí no consiste en dar constitución jurídica al efecto estructural nocivo como daño, sino conferirle una configuración conceptual, para lo cual basta la noción general de daño.

a.1.a.2) Las políticas públicas y el efecto estructural

Aun sin considerar la generación progresiva de entornos vitales nocivos, toda política pública causa un efecto que tiende a ser previsible. Desde el momento en que se destina algún tipo de recurso o poder para su realización, de esa inversión se espera algún provecho específico. En el contexto de una democracia nominal quizá es más conveniente denominar a estos programas estatales como políticas de alcance general, pues la influencia de poderes sectoriales para su diseño y aplicación impugna gravemente su carácter público. Si no existiera una intención más o menos clara, de acuerdo a unos principios estratégicos, establecidos por la conjugación dada entre los objetivos de los agentes políticos y las condiciones fácticas existentes, de causar un efecto determinado en el estado de cosas presente en un ámbito social no se destinaría una cantidad de recursos para proyectar alteraciones en el ordenamiento jurídico (aunque se trate de innovaciones en el grado más bajo de legitimidad institucional) que redunden en cambios efectivos en las relaciones sociales existentes vinculadas a ese ámbito particular. Aunque pueda darse el caso de una “política” que se detenga en una mera declaración de intenciones o principios, como sería el caso de una norma general sin reglamentar, cuyo único efecto sería entonces aplacar un reclamo circunstancial, puede considerarse que la razón general de la existencia de una agenda, un programa de gobierno y una capacidad legislativa en las agencias del estado es precisamente la de rearticular permanentemente ciertas relaciones sociales. Así, toda rearticulación premeditada de este género constituye una línea de acción que, dependiendo de su alcance, puede llegar a considerarse una política pública.

Si bien estas transformaciones pueden rastrearse en todos los ámbitos en los que exista alguna capacidad de sanción y aplicación normativa, es evidente que las más trascendentes y de alcance más general son las que puedan producirse en el ámbito de las agencias estatales de mayor rango institucional. De hecho, al ser éstas las más próximas a las instancias superiores del ordenamiento jurídico son las únicas capaces de alterar el ámbito normativo para impulsar una reforma integral en relaciones sociales extendidas y determinantes para el funcionamiento del sistema social, que son las que importa considerar aquí. Al mismo tiempo, son las más próximas a la posibilidad, aunque sin duda no las únicas, de causar un conflicto con los principios constitucionales. En este sentido, toda política de reestructuración integral debe hacerse desde las instancias superiores del estado no sólo porque sólo en ellas existe la legitimidad de partida suficiente como para encarar un debate jurídico-político de tal alcance, sino también porque sólo en ellas puede confluir la concentración de poder suficiente, tanto en lo que hace a la capacidad política como a la de acción transversal, para impulsar tal modificación. Así, las transformaciones amplias en el sistema suponen el ejercicio de una fuerza capaz de alterar las bases mismas del ordenamiento, tanto en lo formal como en lo práctico.

Si, según el principio democrático formal, para ello es necesario contar con una amplia mayoría electoral, en las condiciones de la democracia nominal ello supone en realidad que las transformaciones buscadas estén orientadas de acuerdo a los intereses de los sectores predominantes, y efectuadas según lo permita la resistencia social o política encontrada en el proceso de producción y aplicación de la normativa implementada para producir los cambios buscados. Tanto por su formulación general como por el carácter conflictivo de las relaciones sociales subyacentes, la democracia nominal argentina se encontró siempre entre parámetros conflictivos que condujeron a la imposición de una determinadas pautas de reorganización sistémica, pues la preexistencia del conflicto estructural implicó la puja por la transformación en algún sentido y el estado de las relaciones de fuerza dio por resultado una orientación general de la reestructuración. De esta forma, existen circunstancias que predisponen al cambio estructural reiterado.

A diferencia de etapas anteriores de la historia argentina, en la que el proceso de transformación fue interrumpido mediante mecanismos inconstitucionales o fue impuesto por gobiernos dictatoriales, el proceso iniciado en 1983 debió transitar el cambio entre la resistencia institucional a la presión sectorial a la aplicación de las políticas sectorizadas sin alterar el régimen político en su aspecto formal, aunque sin duda transformándolo completamente desde el punto de vista de las funciones desarrolladas por las agencias del estado. Encontrando alguna resistencia hasta 1987-88, la resolución del proceso hiperinflacionario condicionó de tal forma la capacidad de acción de las agencias estatales que la resistencia institucional cedió en más de un punto nodal ante la presión transversal de los organismos financieros internacionales, el sector agro-exportador y los grupos económicos. Ello motivó que la resolución de los conflictos normativos que inevitablemente se presentaron fuera necesaria para una recomposición eficaz del régimen de producción y acumulación, lo cual se consiguió mediante cuatro vías diferentes pero correlacionadas: En primer lugar, mediante la reforma constitucional que, si bien no afectó a la naturaleza y alcance de los derechos fundamentales sino en un sentido positivo – ampliando el catálogo de los mismos mediante la incorporación de numerosos tratados internacionales–, habilitó la extensión de un mandato presidencial que propiciaba la reestructuración regresiva en forma decidida. En segundo lugar, mediante la aplicación amplia y no restringida por otros organismos públicos de los decretos de necesidad y urgencia que la constitución otorga excepcionalmente al poder ejecutivo. En tercer lugar, mediante el desarrollo, sanción y aplicación de una legislación específica que tampoco encontró resistencia por parte de ningún principio constitucional, ya que las agencias del estado encargadas de esta evaluación, en especial la Corte Suprema de Justicia, se hallaban comprometidas también, en virtud de la manera en que se materializaron los principios de la reforma constitucional, con los intereses del poder ejecutivo encarnado en el régimen menemista. En último lugar, y menos visible que los anteriores por tratarse de omisiones más que de acciones, pero con efectos de similar contundencia, mediante la desprotección jurídica y social sistemática de las personas y colectivos afectados en forma nociva por las consecuencias del proceso de transformación estructural. La derivación de este desarrollo es la legitimación institucional y la homologación normativa del proceso de cambios desarrollado.

Consecuentemente se vieron legalmente protegidos y avalados los efectos estructurales, es decir, los resultados de amplio alcance que se derivaron de la implementación de esas políticas, que motivaron la aparición o extensión de los entornos vitales nocivos característicos de la etapa, aunque ello supusiera además la estabilización de ciertas variables que permitieron una mayor fiabilidad del sistema en su conjunto. De esta manera, deben identificarse dos instancias

diferenciadas del efecto estructural. En la primera se opera la modificación o disolución de las estructuras preexistentes y en la segunda se constituye un nuevo ordenamiento. Por ello deben diferenciarse a su vez las consecuencias producidas por el proceso de transformación, que pueden ser más o menos profundas, pero circunstanciales y temporalmente acotadas, de las resultantes de la aplicación del nuevo entramado jurídico-institucional, tanto en sus aspectos explícitos como en los tácitos. Porque si el proceso de transformación produce anomalías y complicaciones importantes, mucho más decisivas son las consecuencias de la estabilización del nuevo modelo, dado que se instalan por términos más largos y, llegado una determinada instancia de transformación, su reversión se vuelve difícil o inviable a corto y mediano plazo.

Una vez producida la transformación, además, la legislación existente pasa a proteger jurídicamente las nuevas condiciones establecidas (en nombre, por ejemplo, de la protección de la propiedad privada o de las libertades civiles), ya que garantiza y avala en general los contratos y modos de integración establecidos en el nuevo contexto o, en caso contrario, resulta incapaz de corregir las disfunciones preestablecidas y les permite operar de manera inercial. De esta forma, la capacidad de resistencia de los sectores no beneficiados por el proceso de cambio estructural disminuye en la medida en que la legislación soporta unos dispositivos diseñados para beneficiar a otros sectores. Dado que existen conflictos estructurales preestablecidos y que no se extinguen con el cambio, sino que, por el contrario, se acentúan y multiplican con él, el agravamiento de la inequidad y el distanciamiento en la capacidad de acción política se instalan también como nuevos escenarios de reciprocidad social, incrementándose por esta vía la mala situación de los entornos vitales. Por supuesto, en este aspecto, considerado históricamente, los condicionamientos establecidos para el funcionamiento de la democracia argentina desde el comienzo del período son decisivos, pues debe tenerse en cuenta que no se trata aquí con el funcionamiento de un modelo de estado, sino de la definición de los marcos conceptuales que permitan comprender un proceso específico. Porque en cualquier circunstancia en la que pueda aplicarse el concepto de democracia nominal o de efecto, o daño, estructural, esta aplicación se hará sobre un trasfondo y una evolución que no deben ser olvidados.

Es el segundo ámbito del efecto estructural, el “punto de llegada” constituido por la nueva normalidad para el desarrollo de las relaciones sociales instituida por el proceso de reestructuración, el que debe considerarse entonces como aquel en el que se definen los parámetros e indicadores que deben tenerse en cuenta para evaluar la calidad de los cambios y sus consecuencias sociales definitivas. El hecho de que el régimen establecido por la reestructuración regresiva no se haya consolidado ni haya perdurado no significa, en este sentido, que los efectos estructurales de esta reestructuración no continúen operativos en cualquier estabilización posterior. Por todo ello, el efecto estructural no sólo debe apreciarse en los momentos de transición y crisis, sino también en los momentos en los que el régimen de acumulación se encuentra estabilizado y en pleno funcionamiento. Esto no es obstáculo, por otra parte, para que puedan apreciarse tendencias históricas y evoluciones en las que la continuidad del carácter nocivo de muchos entornos vitales determinantes para la mayor parte de la población se vieran compaginadas con una inoperancia palpable del sistema judicial para defender los intereses e incluso los derechos (considerados como disposiciones de carácter moral reconocible) de las personas y colectivos afectados.

a.1.b) Opacidad jurídica del efecto estructural

El efecto estructural se caracteriza porque induce, a diferencia de otros resultados de la acción de las agencias del estado, una transformación cualitativa o cuantitativa en los mecanismos de integración y cohesión sistémica. Es cualitativa cuando altera directamente el carácter de las relaciones sociales que involucra, sean estas laborales, corporativas o de cualquier índole y lo hace además con un alcance lo bastante amplio como para que no sea una corrección de modalidades particulares de estas relaciones. Es cuantitativa, por otra parte, cuando aumenta o disminuye los recursos destinados a una función particular de las agencias del estado (salud, educación, justicia, defensa, etc.). Sin embargo, esta distinción, útil en el momento inicial, puede volverse cualitativa si se mantiene suficientemente en el tiempo.

No debe pensarse que estas modificaciones, a pesar de que sean la actividad principal de los poderes legislativos del estado y relacionen a los demás poderes superiores con su procesamiento, son la parte principal de la acción de éstos. La práctica cotidiana de las agencias públicas, tanto las de carácter burocrático como las que interactúan en forma permanente con la población, se encuentra generalmente orientada a la reproducción y el mantenimiento de diferentes aspectos de la vida social, tanto en lo material como en lo distributivo o lo ideológico. Pero el efecto estructural confiere a estos dispositivos nuevos aspectos, suprimiendo algunas funciones anteriormente conferidas al estado, incorporando nuevas tareas o acomodando las restantes según el sentido de las reformas generales lo indique. En este sentido puede observarse como tanto la mutación cualitativa como la cuantitativa tienen similares efectos a largo plazo.

El carácter problemático en la relación del efecto estructural con la posibilidad de que el sistema judicial evalúe sus consecuencias comienza inmediatamente. Porque, en tanto fenómeno resultante de un mecanismo aplicado a instituciones, es sólo de manera indirecta en que incide en el orden personal, afectando más bien a sectores de la población de manera más o menos directa y reconfigurando el conjunto. Ello dificulta la determinación de su peso específico en la vida de los individuos, el único ámbito en el que el ordenamiento jurídico es realmente apto, y siempre y cuando las consecuencias de una acción sean apreciables y suficientes para determinar a una causa cualquiera como agente que hace responsable de un efecto nocivo a otra persona o institución. Por otra parte, como resultado de una acción legítima, queda en principio fuera de los límites del derecho, es decir, de lo que el sistema judicial es capaz de apreciar y sostener eventualmente como un reclamo. A pesar de la gran amplitud de consecuencias de esta especie en un proceso integral de reestructuración, el efecto estructural es una figura jurídicamente opaca porque ni se registra el modo y las vías por las cuales afecta a individuos o colectivos jurídicamente reconocidos ni se presenta como objeto de juridicidad, sobre el que pueda el sistema emitir una sentencia efectiva.

Porque si bien cualquier ley o disposición puede ser analizada y evaluada, lo que de ellas puede decirse sólo comprende al objeto declarado puntualmente en ellas, sin que pueda captarse el carácter complejo de un efecto estructural en lo que a sus fuentes políticas y sus canales fácticos se refiere. Esto ocurre porque el efecto estructural difícilmente pueda ser identificado como el resultado directo de la aplicación de una nueva normativa, sino que surge de la compleja combinación entre lo reglamentado, lo actuado, lo preexistente y lo resistente a la modificación. Todo lo que puede hacerse en función del control de legalidad es, en primer lugar, verificar la

coherencia de la nueva norma con el ordenamiento jurídico, tanto en lo que hace a su contenido como a su jerarquía y modo de creación y promulgación y, en segundo lugar, verificar la pertinencia de su aplicación, en caso de que la norma quede validada por las instancias correspondientes e integrada al ordenamiento.

De esta forma, el análisis de los efectos estructurales se complica por la distancia existente entre el motivo declarado o deseado para el cual se genera una norma que obliga, permite o prohíbe una determinada acción de las agencias del estado y los resultados últimos de este proceso. Sin embargo, una lectura más amplia de la producción normativa permite reconstruir la estrategia general perseguida en un aspecto determinado y, en este sentido, también permite rastrear con mayor claridad la afinidad entre una serie de propuestas normativas y unos efectos estructurales concretos. Como ocurre con otros elementos estudiados aquí, entonces, sólo pueden establecerse estas relaciones como resultado de la observación empírica, escapando del análisis meramente formal de las instituciones la posibilidad de reconstruir los mecanismos mediante los cuales una política de gobierno alcanza a diferentes segmentos de la población y provoca un determinado cambio en las relaciones sociales involucradas.

Porque los efectos estabilizados de un cambio estructural quedan definitivamente fuera del campo de atención jurídico una vez que se han producido las transformaciones normativas que lo habilitan y que en sí mismas pueden atravesar todas las instancias jurídico-políticas sin que se repare en el valor agregado de esta transformación, pues sólo se ha atendido al comportamiento singular de cada nueva norma. Así, efectos generales como la caída del poder adquisitivo del salario, la degradación de la calidad educativa, el agravamiento de la situación laboral, la debilidad de la seguridad personal y otros entornos vitales de enorme importancia e incidencia intensiva sobre el factor humano resultan ser fenómenos totalmente opacos para el sistema de defensa de derechos, incluso de los más fundamentales. Sin embargo, estas transformaciones, de las que destaca su capacidad de lesionar severamente las condiciones de vida de millones de personas (que formalmente detentan el poder político de última instancia), no son resultados secundarios, sino necesarios de la estrategia general de reestructuración desarrollada en la práctica por el estado, en un contexto que destaca la relevancia del carácter nominal de la forma democrática de gobierno, ya que de otra forma el proceso de formación y aplicación de esta estrategia resultaría ininteligible. El problema de la responsabilidad no surge por los efectos “secundarios”, “imprevistos” o “adversos tolerables”, olvidando en todo caso cualquier posible afeción a derechos protegidos legalmente, de una política pública. El problema aparece inmediatamente de que es pretendida una transformación que implica una aplicación y cumplimiento de tareas que resultan dañinas para determinados entornos vitales, mientras perfeccionan las capacidades de acción y acumulación de sectores demográficamente reducidos, políticamente poderosos y económicamente concentrados. Porque si bien muchos de los problemas aparecidos en el proceso de reestructuración o en la consolidación del régimen de acumulación, en sí mismos muy nocivos, no son atribuibles al modelo social perseguido por las políticas públicas, otros aspectos son resultado directo de la organización del mismo. Vale decir que, por ejemplo, si bien tanto el aumento de la desocupación como la caída en la participación de la distribución de la riqueza para los sectores sociales (y regiones del país) más amplios y vulnerables, son efectos que se consolidaron estructuralmente, sólo al segundo corresponde plantear una cuestión de responsabilidad en los términos de una lesión prevista de las condiciones de vida de la población. Porque mientras la desocupación estructural, que implica el deterioro de un entorno vital tan importante para la reproducción e integración social como es el mercado laboral, no es necesariamente un resultado deseable desde el punto de vista de la

reestructuración regresiva, la distribución regresiva del ingreso es un componente necesario de la competitividad en los términos planteados para la economía argentina en la década de 1990. De otra forma: el aumento de la desocupación era previsible, pero la polarización del ingreso fue, además, un efecto deseado por la reestructuración. Sobre el primer aspecto no cabe, sin embargo, plantearse una cuestión sobre la idoneidad de los planes de la administración pública en términos de acierto y error, porque la previsión de la destrucción de fuentes de trabajo por diferentes vías se conjuga con la falta de voluntad para evitar ese proceso y la inactividad para generar mecanismos de cualquier tipo para paliar las consecuencias del mismo. Ello no se comprende, no obstante, a partir de la revisión de cada política económica o laboral en particular, sino de la observación de los mecanismos y resultados de toda la estrategia de reestructuración o de estabilización. Otro ejemplo claro en este sentido resulta de la observación de la política general de ajuste del déficit del estado, lo cual implicó la drástica reducción del mismo. En este caso, es el resultado de la administración de las divisas obtenidas lo que devela el contenido lesivo de esta reforma integral, pues el debilitamiento de la acción social de las agencias del estado destinadas a mecanismos imprescindibles y básicos de asistencia y desarrollo social y la enajenación de las empresas públicas no se vio compensado con un saneamiento de las cuentas fiscales, sino que encontró el singular reflejo de un mayor endeudamiento público.

Dadas las limitaciones de la observación en el campo normativo, entonces, la observación y evaluación de los efectos estructurales debe hacerse, en primer lugar, desde una perspectiva más amplia que comprenda los factores asociados y las consecuencias generales de las políticas públicas desarrolladas en un ámbito particular y, en segundo lugar, considerando a tales efectos no como el resultado de la aplicación de una norma, sino como una composición singular y característica que parte de la observación de una situación social dada. El efecto estructural es entonces, como concepto, una reconstrucción analítica y no una fracción de la realidad social en sí, pues contempla una situación en función de sus causas originarias y sin considerarla sólo como un dato.

a.1.c) Visibilización del conflicto social a través del efecto estructural

La reconstrucción analítica del efecto estructural nocivo implica que se haga visible un conflicto social velado por la neutralidad normativa formal de las acciones políticas que lo habilitan o por la complejidad de las mediaciones existentes entre la aplicación de esas políticas y la verificación del efecto causado. Este conflicto es el que enfrenta, a través de la acción del estado en el contexto de una democracia nominal, a los sectores sociales que logran imponer una tendencia efectiva a las acciones del estado con los sectores sociales afectados por sus consecuencias. En muchos casos, sin embargo, la reconstrucción de un efecto estructural supone una larga cadena de relaciones antes de que tal enfrentamiento se haga evidente, lo cual resulta imposible, de todas formas, si no se tiene en consideración la importancia de la democracia nominal como ámbito transmisor del poder sectorial. En cualquier caso, que un conflicto cualquiera permanezca más o menos expuesto no significa que estén igualmente ocultos los resultados del proceso, verificados en los más variados aspectos de la vida colectiva y afectando a los entornos vitales de las personas de manera negativa.

Dependiendo el momento de la eclosión del conflicto del ritmo con el que puedan imponerse y consolidarse las pautas orgánicas de la reestructuración, el conflicto tardará más o menos en

conformarse en torno a un nuevo régimen de acumulación, en un proceso que puede resultar todavía más largo que la propia vigencia de ese régimen, haciendo de la situación de crisis una constante que dificulta todavía más la observación general de los procesos implicados. El caso argentino, a pesar de haber experimentado un largo proceso de incubación para la imposición definitiva del régimen de acumulación forzado, tiene como ventaja analítica que los efectos de la reestructuración resultan transparentes en cuanto a las distancias entre beneficiarios y damnificados por las condiciones impuestas se refiere. En correspondencia con esta claridad, también la agenda y las políticas de amplio alcance son elocuentes muestras de la parcialidad de las agencias estatales y de la influencia de los poderes sectoriales. Por otra parte, que para el análisis retrospectivo se habilite la posibilidad de realizar estas distinciones no implica que desde la perspectiva estratégica de los sectores involucrados, especialmente de aquellos que salieron perjudicados, haya sido igualmente visible la responsabilidad de la forma de gobierno en este aspecto. Por el contrario, y por efecto del imperio ideológico del discurso democrático, la democracia fue sostenida incluso cuando todos los agentes políticos se encontraban bajo la sospecha de corrupción o connivencia con intereses ajenos a la voluntad popular, incluida la expresada a través del sufragio. Porque incluso el discurso elaborado en torno a la crisis puede ser utilizado de manera mediática para interponer frente a la conciencia social (es decir, a las perspectivas de los integrantes de cada sector social) del conflicto una imagen de neutralidad, en la que el estado aparenta no tener responsabilidad alguna en los efectos adversos del funcionamiento, por ejemplo, de la economía. El costo político representado por la sensación de ineficacia del estado es ampliamente compensado por la estabilidad brindada por las corporaciones económicas predominantes y sólo se volvió insostenible cuando ni siquiera este apoyo bastó para contener los efectos destructivos que siguieron a la aplicación sostenida del régimen de acumulación forzado. La enorme transferencia de riqueza que resultó en el empobrecimiento de buena parte de la población argentina adopta así la forma socialmente visible del efecto estructural nocivo a través de las instancias de la democracia nominal. Pero ello no es suficiente, sin embargo, para destacar la importancia de la voluntad política que le confiere al efecto nocivo un alcance todavía mayor.

a.2) La recalificación del efecto estructural

a.2.a) La voluntad en el desarrollo del efecto estructural

Como en todo acto en el que se vea implicada una responsabilidad, también en lo que hace a la aplicación de políticas públicas en el contexto de una democracia nominal es relevante el papel jugado por la voluntad en el proceso de formación y aplicación de la normativa y los dispositivos prácticos tendientes a producir efectos estructurales. Por supuesto, es mucho más difícil determinar en este contexto lo que conlleva la responsabilidad y la voluntad en el hacer que en un gobierno dictatorial que comete violaciones masivas, sistemáticas y evidentes de derechos humanos reconocidos. Pero incluso con gobiernos y acciones de este tipo las complicaciones son numerosas: *“Otro problema moral se origina en la difusión de la responsabilidad. Violaciones masivas de derechos humanos no pueden cometerse sin la aquiescencia de mucha gente. Están quienes planean los hechos y quienes los cometen. Están aquellos que informan acerca de vecinos o amigos, y aquellos que proveen de recursos materiales a aquellos que cometen las atrocidades. Algunas víctimas incluso pueden ayudar a victimizar a otros. Hay también mucha gente que colabora por omisión”* [Nino, 1996, ix]. La responsabilidad, en este caso, es también más sistémica que individual, con la circunstancia agravante, en términos de asignación jurídica, de que es difícil

determinar el grado de conciencia de cada participante, resultante de la ignorancia de la amplitud y consistencia de los efectos sociales producidos. A diferencia del *"Mal radical"*, el efecto estructural nocivo puede permanecer realmente oculto para la mayor parte de los participantes en su ejecución, quienes incluso pueden estar ideológicamente convencidos de su coherencia absoluta en relación con los principales derechos humanos, por creer que los efectos estructurales implicados tienen en realidad, a mediano o largo plazo, efectos benéficos para la población afectada. También para el procesamiento de violaciones masivas de derechos humanos *"Desde un punto de vista retribucionista, la difusión de la responsabilidad presenta un agudo problema, La retribución requiere de cierta medida de generalización, lo cual significa bien castigar a todos – lo cual agrava enormemente los problemas estratégicos – o dejar a todos libres"* [Nino, 1996, ix].

Por estas razones, pero también por un muy importante aspecto específico de la democracia nominal que se tratará a continuación, la identificación de los actores que desde dentro y desde fuera de las agencias del estado promueven las políticas que resultan en la aparición de efectos estructurales nocivos no implica la posibilidad de una asignación jurídica de responsabilidad. Tanto por las dificultades intrínsecas de valoración como por la inadecuación del sistema de derechos, en el que cada uno de ellos es considerado como una propiedad asignada a una persona jurídica, no debe entenderse que del análisis que se hace del efecto estructural, incluso cuando es recalificado como daño, puedan extenderse en las condiciones existentes consecuencias jurídicas de ningún tipo, principalmente porque el ordenamiento es incapaz de retener el conflicto social implicado como uno de sus referentes de acción. Este falseamiento ético y su correspondiente ineficacia se hallan en la articulación del ordenamiento, que supone un orden en origen donde existen, en realidad, multitud de conflictos yuxtapuestos.

Además, este tipo de consecuencias sólo podrían desarrollarse, teóricamente, en un espacio que no sólo es también un conjunto de agencias estatales, sino que comparte la integración a un discurso de legitimación específico. De esta manera, y a pesar de que las acciones del estado sí pueden ser juzgadas por el sistema judicial ante una demanda particular, las vías por las que se habilitan los medios para la aplicación de transformaciones estructurales son inmunes al tratamiento judicial efectivo. Porque se producen precisamente luego de ser habilitadas por acción u omisión por los procedimientos de producción legislativa y control de legalidad existentes, de tal manera que para invalidarlas habría que recurrir a la inhabilitación de las propias fuentes de legitimidad. Pero si tal cosa ocurriera, quedando al descubierto los procedimientos y funciones de la democracia nominal, las propias vías legales establecidas perderían su legitimidad, inhabilitándose a sí mismas como instancias de evaluación y control, y sin que existiera la posibilidad de recurrir a otra instancia para solucionar el problema, pues el sistema de la democracia nominal excluye de todo ejercicio del poder judicial legítimo a instituciones no pertenecientes a su organización formal.

En este sentido, las acciones del estado que redundan en efectos estructurales nocivos se encuentran inmunizadas frente a cualquier acción judicial ulterior y en esto radica la principal diferencia respecto de daños causados bajo otras formas de estado, en las que los sectores políticamente activos son identificables, mientras que en la democracia nominal el agente último es siempre el sujeto colectivo, el pueblo, del cual no cabe esperar que decida por sí mismo constituirse de tal manera que la mayor parte de la población experimente daños de gran importancia devenidos de la acción de las propias autoridades electas por él mismo. Así es como, mediante la cobertura ideológico-política de la democracia nominal el efecto estructural se transforma en un daño de naturaleza inefable, que no puede ser percibido dado que,

siguiendo la lógica de la democracia como principio, no puede ocurrir. Incluso para instancias diferentes ésta articulación del estado intentó ser utilizada como excusa para evadir la responsabilidad personal, como es el caso de Jorge R. Videla, primer presidente de la dictadura militar comenzada en 1976 quien *“declaró su inocencia, proclamando que todos sus actos habían sido materia política, y que no eran, por lo tanto, justiciables”* [Nino, 1996: 76]. La improcedencia de esta defensa se basa en el carácter ilegítimo de la acción política tanto como en el concurso de flagrantes violaciones de derechos humanos. Pero en una democracia nominal el dispositivo funciona para todos aquellos casos en los que no pueda probarse corrupción o cohecho, e incluso entonces es poco probable que las responsabilidades alcancen a las instancias superiores de la jerarquía política, pues la posibilidad de ocultamiento crece en la medida que aumenta el poder personal. Esta integración ideológico-política, que trasciende ampliamente las posibles diferencias partidarias entre las fuerzas electoralmente mayoritarias habituadas a este ambiente político, permite que la voluntad popular, encarnada en el estado democrático formal, se confunda con el resultado de las relaciones de fuerza entre corporaciones y derive en la aplicación explícita y formalmente legítima de una normativa capaz de generar cambios estructurales que determinan la aparición de efectos estructurales nocivos y de muy amplio alcance, y que al transferirse a personas y colectivos sociales resultan en daños importantes para el desarrollo de la vida individual y colectiva. Y se constituyen como *daños* también porque para su aparición confluye el desarrollo de las relaciones sociales así establecidas con una voluntad política que, si no los busca explícitamente, sí impone una estructuración de esas relaciones que habilite la existencia o profundización de los mismos en vez de actuar en sentido contrario.

Desde el punto de vista de la responsabilidad política o personal, los efectos estructurales nocivos que resultan de una deliberada transformación de relaciones sociales e institucionales son en plenitud daños, porque son previsibles en el diseño de las políticas públicas y, por lo tanto, debieran ser evitados. Porque en ningún caso se trata de efectos inevitables, sino de opciones que quedan bajo el albedrío del poder político y que eliminan otras opciones en las que el carácter nocivo de esos efectos se vería minimizado o anulado. Además, para la ejecución de un daño estructural, que frecuentemente queda velado por el discurso de la necesidad o del bien común y por la complejidad de su observación, deben participar por acción u omisión todas las instancias superiores del estado, ya que su vía necesaria es la transformación normativa dentro de los canales que involucran a todos los poderes públicos como agentes o como avales del ordenamiento jurídico. Esta participación implica una voluntad que no por ser política excluye la conciencia de los resultados previsibles de una acción instrumental. Al haber usurpado la democracia nominal el espacio institucional de la forma democrática de estado es comprensible que por esta vía se verifique la abrogación de la soberanía popular, pero ello es el ambiente del daño estructural, y no el ejercicio del mismo, que queda restringido a las decisiones políticas de quienes conforman los planteles variables de las agencias estatales.

El daño se producirá tanto en los casos de políticas explícitas como en aquellas que, actuando por omisión, habiliten otras formas de lesionar los entornos vitales de diversos sectores de la población, siempre atendiendo a la voluntad de beneficiar a otros sectores, capaces de ejercer contra o a través del estado un poder decisivo. En este sentido, y al margen de ocasionales maniobras electoralistas, también en relación con el daño estructural el estado actúa como agente catalizador del conflicto social, en particular en lo que se refiere al estado de la puja distributiva y a las condiciones de regulación y control de los mecanismos de integración sistémica. Y es el estado de las relaciones de fuerza lo que decidirá si el poder sectorial corporativo que logra imponer sus intereses lo hace a pesar de la resistencia estatal o a través de

su participación activa en el desarrollo de las relaciones sociales y su mantenimiento. En este aspecto, el régimen alfonsinista es un arquetipo del primer caso, mientras que el menemismo lo es del segundo. Pero en lo que no existe diferencia es en el resultado de ambas administraciones en lo que a la imposición de un nuevo régimen de acumulación se refiere, y otro tanto puede decirse de la experiencia de la Alianza, aunque en este caso se trató más bien de intentar mantener un régimen que declinaba no por la acción de unas fuerzas corporativas resistentes, sino por el agotamiento de su capacidad reproductora, verificada en la incapacidad de continuar con una acumulación forzada por la inminencia de la anomia y la desintegración de aspectos estratégicos del sistema productivo y financiero.

Inhabilitada la posibilidad de entender la voluntad política de los planteles variables del estado en términos de una responsabilidad jurídica frente al fenómeno del daño estructural, persiste sin embargo la posibilidad de comprenderla analíticamente en términos de la relación establecida entre el daño estructural y la forma de estado en el contexto de una democracia nominal.

a.2.b) El Daño Estructural y la composición de la forma de estado

La posibilidad de establecer políticas de alcance general que redunden en la generación de entornos vitales nocivos es independiente de la forma de estado en que se desarrollen en la medida en que cualquier agente estatal y en cualquier contexto de legitimación puede desarrollarlas. Pero sólo la democracia nominal garantiza que en lo formal no existan responsables de tales políticas ni de sus resultados, pues es en realidad el pueblo mismo, entendido como la masa de ciudadanos que eligen a los agentes políticos del estado libremente y según su propio criterio, el que avala e indirectamente elige las normas que rigen el funcionamiento de su propia vida social. Esto es posible porque la democracia nominal aprovecha plenamente tanto el poder discursivo de la ideología democrática como la capacidad operativa de la democracia formal. Dado que en estos términos la asignación individual o corporativa de propiedades y responsabilidades no alcanza a evaluar los efectos de las políticas públicas, sino sólo la corrección de sus procesos de producción legal, la forma de estado garantiza la protección jurídica de los propios agentes del estado, al mismo tiempo que opaca la influencia corporativa. Si el procedimiento se demuestra (o se presenta como) legítimo, desaparece automáticamente toda responsabilidad legal frente a sus efectos nocivos, por muy evidentes que éstos sean y sin importar el origen último de la decisión política. Esta es la gran diferencia respecto de la defensa política de un conjunto de acciones bajo otra forma de estado. Porque una vez sancionada una norma y aplicada sin sanciones judiciales, ni las presiones o chantajes ni los intereses sectoriales determinantes importan legalmente a la hora de evaluar procesos que contravienen el bienestar de grandes sectores de la población. Por eso los funcionarios públicos e incluso los presidentes pueden ser acusados de corrupción, tráfico de armas o entorpecimiento de la justicia, pero nunca por imponer políticas públicas que tuvieron como resultado la creación y profundización de entornos vitales nocivos para millones de personas.

Sin comparar ya con regímenes dictatoriales u oligárquicos, en un contexto de democracia real esta situación encontraría numerosas dificultades. En primer lugar, se verían seriamente dificultadas las operaciones corporativas sectoriales tendientes a imponer una línea de acción política; en segundo lugar, el diseño de la agenda tendría en cuenta las necesidades vitales de la

población antes que las de los sectores más concentrados de la economía; por último, y siempre en teoría, el sistema de derechos bloquearía la ejecución de políticas capaces de lesionar bienes personales y colectivos afines a los contenidos de los derechos fundamentales. Por otra parte, en un contexto de democracia meramente formal, tales actos resultarían simplemente invisibles, reduciéndose el análisis a una ecuación sistémica que no penetra en las causas sociales de las decisiones jurídicas. Asumiendo que el contexto es el de una democracia nominal son más claras las causas, las vías ideológicas, las razones prácticas y los medios materiales por los cuales el daño estructural se produce y se mantiene sin hacer colapsar los dispositivos jurídicos e institucionales de la forma de estado. Pero, al mismo tiempo, la comprobación de la existencia del daño estructural es la mejor vía empírica de entrada para definir qué caracterización corresponde a un momento histórico particular. Es decir que, una vez establecidos los parámetros conceptuales que lo definen, se vuelve más fácil rastrear la correspondencia en la democracia nominal entre la existencia de daños estructurales, por un lado, y la de acciones transversales corporativas capaces de orientar las acciones de las agencias estatales para producir los efectos estructurales correspondientes por otro. Por ello es que se debe recurrir al desarrollo conceptual del daño estructural como estrategia técnica para hacer visible las contradicciones que existen en la estructura social y compatibilizar su observación con el funcionamiento del sistema jurídico-político existente de protección de las personas.

Porque el efecto estructural nocivo nunca es invisible, ya que se trata de condiciones extendidas y en aspectos estratégicos de la vida social: sólo es invisible su carácter de forma política del conflicto social, su pertenencia a una estrategia de dominación y gobierno que persigue un daño estructural. Por su parte, que discursivamente ello no se declare no implica contradicción alguna. Por el contrario, el carácter público del discurso político presupone, en este contexto, la diferencia entre práctica y discurso. En muchos casos, la degradación de la calidad de vida es tan notable como notable es la carencia de herramientas jurídicas para procesar los intereses dañados y se habilita así que, mediante el clientelismo y el asistencialismo, la miseria y sus consecuencias vitales se reconviertan en parte del régimen de dominación.

De hecho, el efecto estructural nocivo de una política suele estar previsto. Era necesario prever, por ejemplo, que el ajuste permanente terminaría por afectar a las áreas atendidas económicamente por el estado y que son, precisamente, aquellas en las que el deterioro de la situación social se hace más patente y sensible; por su parte, los planes de reestructuración más amplios y menos directos en lo que a la acción del estado se refiere, son igualmente previsibles, aunque es más fácil enmascararlos discursivamente. Pero ocurre que, necesariamente, toda política surgida de un gobierno democrático, aunque sea nominal, debe presentarse como orientada al bien común, ya que se supone que emana de la voluntad general soberana. Incluso el menemismo, como la propia dictadura militar, presentó su programa como el mejor para los intereses “del país”, amparado por la lógica neoliberal del crecimiento y el derrame que beneficiarían a toda la población. Al decidir la puja a favor del sector externo, la administración menemista permitió que la tensión se hiciera finalmente visible. Así, el conflicto social se encuentra opacado ideológicamente por la democracia formal como forma general del estado, porque es precisamente la democracia formal como dispositivo la manera en que se garantiza la validez de los procedimientos y la que concede inmunidad jurídica a los agentes políticos del daño causado.

Tomando parte activa en el sistema, el sistema de derechos impide, en relación con los daños estructurales, que sea asignada individualmente una responsabilidad directa por un daño

individual concreto. Dado que el procedimiento correcto absuelve de responsabilidad porque, en última instancia, la decisión política es, discurso mediante, una decisión soberana y popular. Así, cualquier presión sectorial que sea avalada por el estado queda automáticamente legitimada, de modo tal que, por ejemplo, un mayor endeudamiento y pago usurario de la deuda externa queda consignado, en última instancia, a una decisión mayoritaria de la población, mayor aún cuando quien la legitima es un gobierno presuntamente populista que contó con la mayoría de los votos emitidos.

Ante la reacción social el estado gestiona el conflicto social, pero no en forma neutral, sino en una dirección determinada y protegida por el procedimiento [Miliband, 1992]. Porque el papel de las agencias estatales no se reduce a imponer un programa, sino que también debe asegurar su funcionamiento. La lógica de la democracia nominal adopta así la forma definitiva de la dominación legítima de un régimen burocrático-legal, al abrogar el control jurídico del poder ejecutivo mediante la obliteración del juicio legal [Weber, 1992]. Así, se consuman los hechos lesivos sin que exista reacción alguna: de hecho, la reacción social ante tales circunstancias puede ser, y lo fue muchas veces, legalmente reprimida. La población agredida por las políticas “públicas” se convierte así en el criminal que pretende impedir los efectos de esas políticas, ejecutadas en su propio nombre [Soltonovich, 2004]. Por su parte, la sumisión del estado a intereses sectoriales (especialmente externos) representa, por un lado, una fase del sistema en el que la reacción popular, “disciplinada” por la dictadura y la hiperinflación, se encontraba extremadamente debilitada y, por otro lado, es una consecuencia del desarrollo de un régimen transnacional de acumulación que se ha vuelto predominante, especialmente para una economía históricamente dependiente y periférica. Aplicados por la naturaleza de la forma de estado y sostenido por la dominación ideológica y fuerza coactiva, los daños estructurales en Argentina se verificaron en dos aspectos decisivos que son, en realidad, perspectivas diferentes del mismo proceso, útiles, sin embargo, para la apreciación del funcionamiento del dispositivo.

a.2.c) Doble aspecto del Daño Estructural

a.2.c.1) Daño en la estructura social

Sí “*Las violaciones masivas de derechos humanos implican eso que Kant consideró como “Mal Radical”, ofensas contra la dignidad humana tan amplias, persistentes y organizadas que la valoración moral normal parece inapropiada*” [Nino, 1996: vii], es útil comparar esta circunstancia anómala con el daño estructural en democracia, pues las similitudes son alarmantes. Ciertamente es que las violaciones masivas de derechos humanos hacen referencia a un daño directo e inmediatamente perceptible y que, sin embargo, implican numerosos problemas para valorar el tratamiento jurídico apropiado, sin que se llegue fácilmente a alguna conclusión capaz de resolver satisfactoriamente ésta cuestión de manera definitiva, en especial en relación con el problema de la aplicación de la “justicia retroactiva” [Nino, 1996: 69]. Pero el daño estructural comparte con las violaciones masivas de derechos humanos la amplitud, la persistencia y la organización, y es la imposibilidad de asignar su acción a una responsabilidad individual o colectiva, por efecto del encubrimiento de los procedimientos democráticos formales, lo que garantiza su intangibilidad. Sin embargo, existe una diferencia fundamental entre un caso y otro, y que funciona al margen de la calidad del daño causado. Ésta es que el daño estructural se mantiene en el funcionamiento normalizado de las relaciones sociales, mientras que las violaciones masivas de derechos humanos son siempre circunstanciales. Esto es precisamente porque el

efecto estructural nocivo pasa a formar parte de los entornos vitales existentes y condiciona el desenvolvimiento de las relaciones sociales no ya desde la autoridad legal o coactiva de los poderes estatales, sino a través de la transformación de la propia estructura social, volviendo normal la degradación de las condiciones de vida existentes en la sociedad para amplios sectores de la población. El daño estructural, teniendo una intensidad de acción mucho menor que los asesinatos y torturas extendidos y sistemáticos, tiene un alcance demográfico muy superior. Es evidente, por otra parte, que las violaciones extendidas de derechos humanos contribuyen a la imposición de reformas estructurales, ya que la represión de la resistencia social es absoluta¹⁰⁹, y que ello contribuyó a que las relaciones de fuerza, una vez instalada la democracia formal, fueran tan desproporcionadas.

La amplitud del alcance del daño estructural se explica porque es el propio ámbito en el que se distinguen las relaciones sociales el que resulta afectado por la reestructuración, sometiendo a la población a un entorno genérico degradado y en el que la posibilidad colectiva de realización y desarrollo se ve comprometida. El daño estructural implica en este sentido un relajamiento y un desgaste estructural que también facilita la aparición de nuevos puntos de ruptura, en donde la estabilización política o económica no implica que desaparezcan la marginación, la pobreza y la desprotección social causada por la reestructuración, ni tampoco que se ofrezcan salidas a las condiciones implicadas en estas circunstancias. La evolución de las tasas de pobreza, indigencia y marginalidad en una sociedad como la argentina muestra con claridad el alcance efectivo del daño estructural, a lo cual se agrega el empeoramiento de las condiciones laborales, de las posibilidades de ascenso social y del acceso a bienes de primera necesidad, tanto en lo material como en lo simbólico. El daño estructural tiene en este sentido el tremendo impacto de comprometer a largo plazo la recuperación de estos indicadores y es tanto más nocivo porque no existe una salida fácil ni inmediata a los problemas así generados, ni aun contando con la voluntad y el poder político para intentarlo.

a.2.c.2) Daño a través de la reestructuración

El segundo aspecto del daño estructural es el del efecto causado en las personas y colectivos por el proceso de reestructuración de las relaciones sociales en las que se encuentran. Este es quizá el ámbito en el que con mayor propiedad puede hablarse de daño material y moral, porque la vida de las personas afectadas negativamente lo es en muy diverso grado, y de muy variadas formas, pero en cualquier caso en términos registrables. A diferencia de las categorías en las que puede subdividirse un proceso de violación amplia y sistemática de derechos, el daño estructural se presentará en cada persona y colectivo de una forma singular, porque las combinaciones son mucho más amplias y variadas, de tal manera que puede incluso resultar complicado identificar en términos de derechos las vulneraciones causadas. Para individuos y para grupos humanos, la calificación de un conflicto indirecto como el involucrado en el daño estructural debilita la capacidad del discurso jurídico para identificar y solventar no sólo las causas del conflicto, sino incluso la naturaleza de los efectos inducidos. Esta situación de desprotección jurídica personal ante el daño estructural se deriva de la lógica del funcionamiento del sistema social: si existiera la posibilidad de solventar los conflictos estructurales, previniéndose o subsanándose el daño estructural, el sistema político se volvería ineficaz para controlar y ocultar los conflictos sociales estructurales y se caería en una situación

¹⁰⁹ Al respecto debe atenderse a que el informe de la CONADEP [1984] revela que fueron los trabajadores organizados y no los intelectuales los principales objetivos de la represión ilegal.

de crisis orgánica. La existencia de daños estructurales (ya sean controlados o contingentes a las políticas aplicadas) no implica sólo la deficiente protección de derechos (en el sentido más amplio del término) y la vulneración de bienes sustanciales: supone también la existencia de una injusta división del trabajo y una todavía más injusta distribución de la riqueza social, que de entrada no son considerados aspectos sobre los que el sistema de derechos deba operar.

Partiendo de esta situación, la forma más aguda del empobrecimiento y de la expoliación escapa a la actividad judicial casi por completo, lo cual cuadra perfectamente con las condiciones impuestas por la reestructuración regresiva. Ni el deterioro de las condiciones de trabajo, ni la desprotección social ante la indigencia, ni la debilidad del sistema educativo, con sus respectivos efectos nocivos sobre la vida y las expectativas de las personas, son elementos que puedan ser captados en relación con la forma de estado fuera de la noción de daño estructural, lo cual no implica que resulte más fácil registrar en el ámbito individual la responsabilidad política involucrada.

El daño estructural, sin embargo, opera con tal potencia y profundidad en la vida de las personas que altera y modifica prácticamente todos los parámetros sustanciales de la vida social en una forma negativa, haciendo que la cuota de nocividad recibida por cada persona sea enorme, incluso para muchos casos no implicados en los efectos económicos de la reestructuración. En este sentido, sufren más las personas más próximas a las situaciones de pobreza, desocupación estructural y las demás condiciones de la reestructuración, pero incluso los sectores económicamente privilegiados pueden sufrir por el aumento de la marginalidad, la inseguridad y la violencia social, quedando exentos únicamente de estos males aquellos beneficiarios externos de las reformas realizadas o la mínima porción de la población capaz de aislarse y protegerse completamente de la nueva normalidad en el estatus social del país.

b) Daño estructural y desarrollo del régimen de acumulación

b.1) Alteración fáctica de las relaciones sociales

El régimen de acumulación forzado o de acumulación acelerada se caracteriza por basar el incremento de las utilidades en una porción importante de la estructura productiva en condiciones de transferencia dineraria o de explotación directa que sobrepasan las posibilidades de mantenimiento y cohesión de esa estructura no en el largo plazo (lo cual es una característica de cualquier régimen de acumulación) sino en el mediano plazo. Sus condiciones de funcionamiento determinan la incapacidad de la estructura de reproducir medianamente las relaciones básicas, ya que implica la destrucción constante de una porción creciente de éstas. Pero en todo momento este régimen se encuentra vinculado a una fase determinada del régimen transnacional de acumulación, que implica la transferencia de recursos, por muy variadas vías, de las economías subordinadas a las centrales del capitalismo mundial, desarrollándose la acumulación ampliada del capital en diversos niveles y grados de concentración.

En las tres fases del régimen de acumulación forzado que pueden registrarse en el período estudiado, es decir, la fase de desarrollo e imposición, desarrollada entre 1983 y 1991, la fase de asentamiento, hasta 1998 y la fase de crisis, hasta el fin de la etapa, se registran procesos importantes de alteraciones en las relaciones sociales básicas que resultan ser los mecanismos generales de materialización del daño estructural. Por supuesto, que se hable aquí de “materialización” no implica que el daño estructural no implique importantes problemas ideológicos y psicológicos. Por el contrario, el condicionamiento ideológico resulta ser un dispositivo indispensable para la instalación de la forma política en primera instancia y para la sumisión a la reestructuración posterior. Igualmente, las consecuencias psicológicas no deben ser omitidas de un registro de los efectos nocivos comprendidos en el daño estructural: angustia, ansiedad, estrés, auto-marginación, depresión, pánico o desvalorización personal son algunas de las muchas *epidemias* que la degradación general de las condiciones de vida contribuyó a desarrollar. Estas expresiones patológicas, extendidas de manera irregular en un entorno que carecía de capacidad para contenerlas, se agregaron a los cambios organizacionales provocados por la reestructuración, entorpeciendo incluso las relaciones sociales resistentes a las reformas o ajenas a ella. Pero es sumamente difícil medir el alcance de estos elementos, mientras que las alteraciones fácticas en los componentes de las relaciones sociales son más aprensibles.

Luego de superada la euforia por la recuperación de la democracia, y apenas los poderes sectoriales reconstruyeron sus estrategias para el nuevo contexto jurídico-político, las tensiones resultantes de los conflictos estructurales, que ahora podían expresarse con mayor claridad, iniciaron un proceso de enfrentamiento abierto que no encontró en el estado un marco de regulación adecuado. Y este marco no pudo existir porque el estado fue demasiado débil para resistir las presiones corporativas, cediendo ante las más fuertes hasta que el enfrentamiento entre ellas dirimió la lucha y dio paso al auge de la acumulación forzada. Pero en una primera etapa eclosionaron los cambios en las relaciones sociales mantenidas estables por la violencia coactiva del estado dictatorial anterior.

Estas tensiones, sin embargo, no implicaron rupturas en las relaciones sociales de importancia hasta que la puja distributiva no rebasó la capacidad reguladora del estado. En líneas generales, el régimen de alta inflación por un lado y el fracaso de la democracia para enfrentar a las presiones corporativas internas y externas –en el primer caso respecto de la corporación militar y sus beneficiarios civiles, en el intento de juzgar a los agentes de la dictadura y, en el segundo caso, respecto de las organizaciones financieras y empresas transnacionales, en el intento de resistir el avance de las doctrinas neoliberales– resultaron ser los ámbitos más generales de cambios en las relaciones sociales.

La transición hacia el régimen de acumulación forzado estuvo signada por el desconcierto en cuanto a la articulación de los conflictos se refiere. Porque habiéndose asentado el estado como referente de la democracia, también lo fue de la necesidad de resolver los conflictos intersectoriales y en este sentido: de rearticulación de las relaciones sociales. Los múltiples fracasos de gobierno en este sentido no sólo devinieron en una pérdida de su capacidad de control social, sino también en la exacerbación de las tensiones sociales. Mediatizadas por un estado débil, muchas relaciones sociales básicas dirimieron sus tensiones de la manera más destructiva posible excluyendo el uso de la violencia directa, llevándolas al borde de la disolución.

Más lentamente, pero de forma todavía más profunda y permanente, la reestructuración regresiva impuso un modelo más abrasivo para las relaciones sociales. La desocupación creciente es, desde esta perspectiva, una continua disolución de relaciones laborales y la imposibilidad de establecer nuevos vínculos contractuales. La marginalidad y la inseguridad supusieron el establecimiento de más relaciones violentas o perniciosas (pues el crimen es también una relación social). Los problemas económicos introdujeron cambios en las relaciones familiares, comenzando con la alteración de los consumos habituales y llegando a nuevas necesidades y costumbres laborales, lo cual induce necesariamente cambios en las relaciones afectivas. El incremento del trabajo informal supuso el auge de relaciones laborales inestables y desfavorables para el trabajador. La caída social de amplios sectores de la población indujo el desplazamiento, debilitamiento o supresión de actividades y vínculos, aislando a individuos y familias y reduciendo las actividades que suponen el ejercicio de la solidaridad orgánica. La degradación de la calidad educativa y alimentaria tiene, en este sentido, efectos a largo plazo gravísimos. Al llegar la crisis definitiva del modelo, la disolución de las relaciones comerciales y productivas, incluso las de carácter indirecto (relaciones entre empresas, entre organizaciones financieras, etc.) alcanzó tal nivel que la viabilidad del sistema en su conjunto se hizo difícil.

Cada una de estas variaciones supuso la degradación de los respectivos entornos vitales y resaltó la ausencia de respuesta social, tanto desde el estado como desde las bases sociales, para recomponer efectivamente esas relaciones. Existe entonces un vínculo directo entre la política de alcance general, la mutación de los entornos vitales y el cambio en las relaciones sociales básicas que expone la red de poder política, en confluencia con la red de poder económica extendida a través de los distintos mercados, cuya configuración es a su vez resultado del proceso de transformación estructural mediado ideológicamente y habilitado jurídicamente [Deleuze y Guattari, 2000].

Las relaciones sociales, en tanto vínculos sociales orgánicos, se reproducen así en el contexto de daños estructurales identificados y cuyas causas se vinculan con todos los aspectos del régimen de acumulación, normalizándose en la medida en que el régimen se mantiene y degradándose

aun más en la medida en que éste entra en crisis. Los vínculos orgánicos deteriorados son así también los que habilitan la transición del daño estructural al daño personal y colectivo. De esta manera, si no todos los daños personales, causados a personas aisladas o a miembros de diferentes grupos, tienen vinculaciones estructurales, la inversión de la proposición es insostenible: todo daño estructural conlleva daños personales, por indirecta que sea la vinculación.

b.2) El daño estructural en las condiciones específicas del régimen de acumulación forzado

b.2.a) La acción de las agencias estatales

Para que el desarrollo del régimen de acumulación forzado fuera viable resultó insuficiente la desarticulación de la capacidad operativa autónoma del estado que se verificó con la oposición sectorial a todos los intentos de estabilización macroeconómica que no siguieran las pautas estrictas de la reestructuración regresiva. Por el contrario, las agencias del estado debieron desarrollar una tarea decidida de imposición de unas políticas de amplio alcance que requirieron en primer lugar alcanzar el control efectivo de las máximas instancias de los tres poderes públicos, lo cual no se logró por completo sino hasta 1994, con la reforma constitucional y sus implicancias institucionales. El acuerdo político corporativo precedente brindó a Menem en su primera presidencia la posibilidad de ejercer las funciones públicas sin encontrar una auténtica oposición política y en su segundo mandato concentró toda la influencia política necesaria para que se efectivizaran las condiciones jurídicas de las reformas sin ninguna grieta en la legitimidad obtenida. Sin embargo, la propia estabilidad política del gobierno menemista dependía de una estabilidad económica alcanzada por apoyos corporativos externos e internos cuya benevolencia sólo se podía mantener forzando tanto las condiciones de transformación estructural como las opciones existentes para la acumulación forzada de capitales. En este sentido, el completo condicionamiento de la capacidad de acción política y jurídica del estado se extendió ilimitadamente a todas las áreas en las que las agencias estatales podían operar. No se trató simplemente de que el estado fuera incapaz de limitar los efectos nocivos del régimen de acumulación instalado, sino que debió además intervenir activamente para imponer sus parámetros a la sociedad argentina. Ello contribuye a explicar cómo la constante vocación de alcanzar los máximos ajustes estructurales se compaginó con un elevado gasto público solventado con un incremento constante del endeudamiento, fomentado y auspiciado por los organismos de crédito internacionales que oficiaron de mistagogos para introducir al país en el proyecto de reformas cuya guía indiscutible era la interpretación del FMI del modo en que debían alcanzarse las metas del “Consenso de Washington”, aunque para ello debieran sacrificarse temporalmente dos elementos macroeconómicos considerados fundamentales: el equilibrio de las cuentas públicas y la libertad cambiaria, retenida por la convertibilidad hasta que las condiciones de la economía permitieran liberar la moneda local de su relación con el dólar –en forma de reservas retenidas– o bien reemplazarla totalmente por la moneda estadounidense. La permisividad aparente del FMI para el mantenimiento del déficit fiscal en niveles elevados se debió fundamentalmente a que los beneficios estructurales obtenidos por las reformas para los sectores más concentrados de la economía, que tenían como contrapartida necesaria daños estructurales de gran calado, compensaban la liberalidad con que se utilizaban los ingresos públicos. Paralelamente, el crecimiento del endeudamiento y la constante necesidad de refinanciar los vencimientos de intereses y pagos de capital daban a los organismos financieros internacionales la oportunidad frecuente de utilizar la deuda como

herramienta política para asegurarse la imposición de las medidas que aceleraran el proceso de transformación estructural mientras se habilitaba el funcionamiento del régimen de acumulación forzado. Tanto el uso de las reservas como el tratamiento de la recaudación fiscal se encontraban de esta manera atados a unas políticas que no contemplaban destinar parte de esta recaudación al control en ningún grado de los efectos nocivos de la reestructuración, eliminando el poder del estado como mecanismo de regulación de las tensiones resultantes. Así, la respuesta a la constante protesta social, pues debe considerarse la contundencia y la conciencia del daño estructural que afecta a los más variados segmentos de la sociedad, fue la de aplicar el menor gasto posible en materia de coacción como para mantener la apariencia de orden. El daño estructural causado se convirtió así en el promotor de nuevas lesiones a las personas involucradas, pues la lógica política de la política económica implicaba el sacrificio constante de la calidad de vida de la población para el mantenimiento del régimen de acumulación.

Discursivamente, esta situación motivó un uso perverso del discurso de los derechos y de las necesidades, pues los derechos y necesidades de los sectores más concentrados se antepusieron a toda consideración distributiva o tan siquiera humanitaria. La libertad del capital para desplazarse, para contratar y para disponer de la mano de obra y la necesidad de proteger la integridad de la propiedad privada –y, esencialmente, de la capacidad de acrecentar la propiedad– bloqueaban toda consideración sobre derechos sociales o económicos de la población que pudieran parecerse remotamente a prestaciones por parte de un estado que debía ajustarse constantemente a las reglas impuestas por la presión corporativa transversal. Incluso prestaciones elementales para el desarrollo de un capitalismo competitivo, como la educación, la salud o la justicia, fueron descuidadas en beneficio del sector privado y otro tanto, con consecuencias humanitarias desastrosas en términos de seguridad y acción exterior, ocurrió con la seguridad y la defensa.

La situación general causada por la acumulación de daños estructurales, cuya propagación particular es mucho más extensa que la de los sectores sociales directamente implicados – porque afectan desde la estructura social pero también afectan a ésta como conjunto –, fue propiciada por la posibilidad discursiva de exhibir como logros intrínsecos de las políticas públicas fenómenos tales como la estabilidad de precios y un desarrollo económico positivo en términos de crecimiento del PBI. Pero este crecimiento cuantitativo encerró en todo momento la trampa de su composición cualitativa.

En primer lugar, no mostraba su carácter circunstancial por cuanto no podía extenderse más allá de lo que lo hiciera el régimen de acumulación forzada, pues la inversión externa que lo sostenía no se mantendría una vez agotadas las posibilidades de obtener enormes retornos relativos. En segundo lugar, no contemplaba el efecto de esa exportación de capitales, que se sumaban a los pagos en dólares de intereses y capitales adeudados. En tercer lugar, no daba cuenta de que el crecimiento estaba ligado a operaciones que no desarrollaban la capacidad productiva en sectores generadores de empleo. En cuarto lugar, no distinguía en su composición la polarización creciente de la distribución de la riqueza, producida por la concentración de las ganancias de un lado y la pérdida de poder adquisitivo y de puestos de trabajo por otro. En quinto lugar, no reparaba para su mantenimiento en gastos sostenidos con nuevas deudas que, al no producirse un desarrollo económico cualitativo, terminaría por hacer quebrar masivamente a las industrias endeudadas o al sistema financiero; el primero de estos casos terminó por darse y sólo se evitó el segundo mediante el recurso absolutamente nocivo y

rayano en lo criminal de la retención del ahorro social interno –el Corralito y el Corralón, básicamente [Equis, 2002]–. En sexto lugar, no exponía que el crecimiento se verificaba como promedio, en el que el gran rendimiento positivo se daba en sectores primarios de la economía, sumamente concentrados y capaces de funcionar en un contexto amplio de pobreza y marginación. En séptimo lugar, esta composición primaria de la producción que alimentaba el crecimiento inducía, en conjugación con el aperturismo económico exigido, la falta de competitividad y la ulterior tendencia a la obsolescencia de la producción industrial con mediana y alta intensidad tecnológica. En octavo lugar, y en función de esa composición primaria de la producción, el crecimiento obtenido no contribuía a financiar ni a estimular el desarrollo cualitativo de la fuerza de trabajo, mecanizando y estandarizando los puestos de trabajo persistentes, y habilitando por esta vía el predominio del sector patronal ante la alta demanda de empleo, provocándose así una tendencia descendente en el valor del salario medio. En noveno lugar, las condiciones políticas exigidas para que ese crecimiento fuera posible excluían la posibilidad de incrementar el gasto público en materias de bien social, solidaridad con los sectores desfavorecidos o tan siquiera para retener el aumento de la tasa de indigencia. Por último, el crecimiento percibido velaba el siguiente aspecto estructural: que con tasas de crecimiento menores el sistema tendería rápidamente hacia la degradación por la fuga de capitales, el aumento desmesurado del precio del crédito –inducido por el riesgo de impagos masivos–, la persecución de ganancias por vías aún más lesivas y el estrechamiento del apoyo crediticio y la inversión externa, lo cual efectivamente ocurrió a partir de 1995, cuando las condiciones crediticias y financieras en el mercado mundial se deterioraron rápidamente por el colapso en serie de numerosas bolsas de comercio.

El resultado general de la *trampa del crecimiento* es que, sin ser éste ficticio en términos monetarios, sí lo fue en términos sociales. La democracia nominal argentina en combinación con el régimen de acumulación forzado habilitó una situación característica de muchos “milagros” económicos en países en desarrollo o subdesarrollados: el crecimiento económico medido con un incremento aun mayor del subdesarrollo social. No se trata de una diferencia relativa, es decir, de un crecimiento económico sin desarrollo social, sino de un crecimiento combinado con la degradación de los niveles de vida de la mayor parte de la población, es decir, de un distanciamiento absoluto y correlacionado. La tasa de crecimiento milagrosa fue sostenida efectivamente por el empobrecimiento social, lo cual se observa en la distribución diferencial del ingreso entre los segmentos opuestos de la población asalariada como así también en las ganancias de las grandes empresas y conglomerados productivo-financieros.

La distancia existente entre el discurso del crecimiento y las consecuencias de su naturaleza social permitió sin embargo que se estableciera para el daño estructural una doble interpretación política. Cuando las consecuencias nocivas de la reestructuración no podían negarse, tanto desde el estado como desde las fracciones orgánicas del capital concentrado, se aducía que, en vista del buen resultado del crecimiento y la estabilidad económica, el problema radicaba fundamentalmente en que la reestructuración realizada no había sido suficiente, y era necesario por lo tanto una mayor aceleración en las reformas previstas. Este discurso no sólo servía de mecanismo de presión sectorial, sino que destacaba la ausencia de responsabilidad del sistema económico y del régimen político respecto de los males sociales existentes. A su vez, esta descarga venía a anular toda disputa respecto a la situación de los derechos humanos en el país, pues en términos formales se mantuvieron vigentes los mecanismos de defensa y garantía de la integridad y la dignidad de las personas.

b.2.b) Las “áreas liberadas” para la acumulación forzada

Durante la dictadura militar, cuando un grupo de tareas se disponía a efectuar un secuestro disponía en ocasiones de la anuencia policial, de tal manera que la zona en que la desaparición forzada iba a realizarse quedaba libre de presencia policial, en lo que se consideraba “área liberada” para la acción paramilitar represiva, que tenía entonces “Luz verde” para actuar [CONADEP, 1984: 19]. Una complicidad efectiva con efectos desastrosos para la integridad de las personas afectadas que no hace explícita la coacción aplicada a las fuerzas policiales para prestar tal servicio al accionar ilegal, pero que ratifica el conocimiento oficial del mismo. Luego del desastre en que acabó la administración radical el estado argentino quedó en una situación análoga a la de la policía en esos casos. Sólo que la desprotección de las personas fue mucho más amplia y menos intensiva que en el caso de las desapariciones seguidas de torturas y muerte. Porque a lo que se debió dar “luz verde” fue en este caso a la posibilidad de que se desarrollaran en el mercado y en el ámbito privado los dispositivos para producir la acumulación forzada.

La apertura económica, el achicamiento del estado, el control del déficit fiscal y la enajenación de empresas públicas, que como políticas independientes no aparentan implicar ritmos acelerados de acumulación capitalista, habilitaron sin embargo que la dinámica del capitalismo nacional se orientara a la persecución de rápidas ganancias por diferentes medios: control monopólico u oligopólico de los mercados, sobreprecios en las tarifas, reducción salarial (por medio del aumento de la plusvalía absoluta o la relativa, es decir, reduciendo el precio del trabajo –ya fuera reduciendo lo pagado por igual cantidad de horas o aumentando el tiempo de trabajo por la misma remuneración– o disminuyendo su capacidad de intercambio en el mercado), aumento desmesurado del precio del dinero, etc. Todo ello significó un desequilibrio acentuado en el resultado de la puja distributiva y en la competitividad de las empresas, frente al cual el estado se mantuvo rigurosamente al margen, excepto cuando fue indispensable su participación para rescatar algún sector clave de la quiebra o cuando debían controlarse o reprimirse los conflictos sociales derivados de esos desequilibrios. Ante la inexistencia de respuesta oficial, formalmente no existió delito alguno en el rápido proceso de concentración de la riqueza. No obstante, el daño estructural que se produjo por estas vías fue enorme y, aunque no se produjeron violaciones masivas de derechos humanos en términos de respeto a la libertad o la integridad física de las personas de manera directa, la continuidad y la extensión de las consecuencias sociales del proceso de reestructuración terminaron por afectar no sólo a importantes puntos constitucionales como los contenidos del artículo 14 bis, en relación con los derechos laborales, sino que también, de manera indirecta, se afectaron a los demás valores superiores contenidos en el texto constitucional. La extrema debilidad política del movimiento obrero organizado se agregaba al crecimiento del ejército de desocupados y al del trabajo informal para que la relación de fuerzas se decantara decididamente a favor de aquellos sectores empresarios que a su vez poseían importantes ventajas competitivas respecto de sus competidores.

De esta manera, la acción política por omisión no resultó menos contundente, y en todo caso era igualmente necesaria para el modelo de acumulación, que las propias políticas positivas, integrándose en el complejo jurídico-político que debía acompañar los cambios que se producían en los diferentes mercados afectados. En las “áreas liberadas” a la acumulación forzada se aúnan las desigualdades estructurales, en forma de abuso de posición dominante y

de indefensión, con los dispositivos que habilitan y legitiman las prácticas nocivas sobre personas y colectivos.

b.3) Proyecciones sociopolíticas del Daño estructural

b.3.a) Dominación política y regresión social

Del análisis de las condiciones fácticas existentes en Argentina se desprende que la democracia nominal, por el alcance de los daños estructurales verificados, no es un camino hacia la democracia real. No se trata de una instancia en proceso de superación, así como no hay tampoco perfeccionamiento del estado de derecho [Díaz, 1995; Ansuátegui, 2000], sino fluctuaciones en torno al estado del régimen de acumulación y la lucha de clases y corporaciones.

En todo caso, se trata de una superación del régimen de dominación política precedente, dado que cuenta con un nivel de aceptación social mucho más elevado y de una hegemonía política considerable. Pero la tensión ideológica y discursiva entre dictadura y democracia se disuelve al contemplar los resultados sociales de ambos procesos, pues aunque se distancian enormemente en lo que hace al comportamiento frente a los derechos y libertades individuales en relación con las actividades del estado, comparten ampliamente la tendencia a causar daños estructurales, beneficiando a sectores concentrados y en perjuicio de la mayor parte de la población. Con la destrucción sistemática de los dispositivos destinados a la promoción social se propicia un aumento de la desigualdad estructural cuyos efectos a largo plazo son difíciles de evaluar, pues pueden tanto reforzar a la democracia nominal como motivar su desarticulación a favor de regímenes dictatoriales de diferente signo.

En lo inmediato al menos, la regresión social, combinada con los canales de expresión y protesta existentes, motivó una alteración en los medios de protesta social que resulta altamente significativa. Porque la respuesta social al daño estructural, resultante de un desarrollo desorganizado de las protestas sectoriales condujo al aislamiento personal y a la masificación del reclamo, ante la debilidad manifiesta del régimen de partidos para procesar de manera eficaz el conflicto social, la debilidad política de los movimientos emergentes y el hermetismo formal del estado, al cual le basta con remitirse a las formas de la democracia para no reaccionar ante los reclamos populares, al menos hasta que la continuidad del mecanismo resulta inviable.

Mientras no se desarrollen situaciones de conflicto que tiendan a expresarse de manera explosiva, la regresión social contribuye a incrementar la capacidad de dominación política del sistema, porque la acción aislada de los grupos más representativos de la situación social y las eventuales protestas masivas ante determinados actos gubernamentales, al estar fuera de la protección y alcance del ordenamiento jurídico, encuentra rápidas vías para su ilegitimación y represión, estando dentro de las potestades implícitas del régimen de dominación política la capacidad de criminalizar a esos grupos con la mínima referencia a los derechos de terceros, que la acción de los mismos pudiera estar afectando. Se trata de un uso perverso más del discurso de los derechos, pues se consigue mediante su ejercicio bloquear las protestas de los sectores más relegados y más incapacitados para expresarse políticamente, maximizando el rédito de la dominación política al mostrar la acción del estado como el único sistema legítimo para recomponer el orden social.

b.3.b) Daño producido y daño percibido

El carácter progresivo de la reestructuración y la complejidad de los mecanismos por los que ésta termina por afectar a las personas de acuerdo a su posición social, considerada en el momento en que se inicia el proceso de reformas, implican un distanciamiento entre dos aspectos diferentes del daño estructural que tienen importantes consecuencias prácticas en relación con las estrategias adoptadas por los actores sociales. Estos dos aspectos son el daño efectivamente producido y el que es percibido por los actores. Mientras que el primero es que resulta del análisis de las situaciones sociales derivadas de la aplicación de la reestructuración, el segundo es el que determina la estrategia de personas y colectivos en el nuevo ambiente social y político, siendo las respuestas tan variadas como variadas son las posiciones de partida.

Así se comprende que las clases medias hayan tenido una considerable paciencia frente a los efectos regresivos de la reestructuración, dado que el daño percibido por la misma era compensado en parte por la estabilidad de precios y la apariencia de crecimiento económico, lo cual explica la facilidad con que los programas del menemismo fueron aceptados entre segmentos electorales tradicionalmente hostiles al peronismo. Por la razón opuesta (la tradicional adhesión del movimiento obrero al peronismo), se retrasó la respuesta sindical, que se produjo finalmente de manera parcial, dado el control ejercido por las cúpulas sindicales afines al gobierno, al carácter regresivo de las políticas públicas, que contrastaban enormemente con las formas y tendencias del imaginario peronista.

La percepción del daño en torno a su naturaleza política –y la consecuente obnubilación de sus aspectos estructurales–, por otra parte, contribuyó a que la crisis económica desatada durante el segundo mandato de Menem fuera combatida todavía desde el apoyo a la oposición política, encarnada en la Alianza, que no produjo en definitiva ningún cambio en las estrategias estatales, aunque sus tácticas debieran adaptarse a la situación de la crisis instalada. En todo caso, la tendencia general hasta la coalición de clases producida hacia el final del gobierno de la Alianza fue la de aislar los reclamos sectoriales frente a las acciones gubernamentales, y eso en los casos en los que existía algún tipo de organización que canalizara los problemas del sector en forma de reclamos. La menor o mayor simpatía que estos reclamos pudieran despertar en otros sectores de la población no implicó la acción conjunta frente al estado, sin que existieran prácticamente reclamos realizados que no tuvieran al estado como referente¹¹⁰.

La percepción de los efectos sociales del daño estructural como acontecimientos personales (la pérdida de un empleo, la quiebra de un negocio familiar, el agotamiento de la capacidad de ahorro o cualquier otra expresión acotada de los efectos estructurales) indujo la generación de los efectos políticos ya mencionados en el punto anterior. El aislamiento del reclamo se produce a partir de la ausencia de referencias políticas colectivas combinada con el carácter indirecto del daño producido. Al encontrarse las personas afectadas sin opciones políticas que respondan a sus reclamos, la defensa de la posición social tiende a intentarse por caminos también personales de acción, sin tratar que esa forma defensiva, enormemente ineficiente frente a la profundidad de la reestructuración, alcance una manifestación política. Este comportamiento, extendido entre los sectores más afectados por la crisis, se relaciona con el segundo efecto, que

¹¹⁰ Quizás la excepción más notable antes del derrumbe del régimen de acumulación forzado estuvo constituida por los “escraches”, las denuncias públicas para exponer socialmente a antiguos represores.

consiste en la masificación de la protesta cuando ésta finalmente se produjo. Porque esta masificación, a pesar de sus amplios alcances políticos puntuales, se realizó de forma lo bastante inorgánica y espontánea como para que no cristalizara en un movimiento político alternativo, por lo que la transición a un nuevo régimen de acumulación se produjo sin cambiar los referentes políticos existentes (lo cual era el principal reclamo de la alianza de clases) ni mucho menos las condiciones estructurales mínimas, permitiendo la continuidad de las relaciones de producción existentes, aunque también afectadas circunstancialmente por el desarrollo de la crisis.

El daño producido, sin embargo, adopta en última instancia formas no percibidas por todos los sectores, ya que incluso con un análisis retrospectivo cuesta exponerlo y enunciar sus relaciones internas con el régimen político, de tal manera que la ausencia de conciencia se convierte en un obstáculo para el desarrollo de modelos alternativos, al mismo tiempo que contribuye a la fortaleza ideológica del sistema existente. El más importante de los efectos no percibidos es quizá el proceso de reorientación general de la capacidad productiva, que no sólo altera las condiciones internas de intercambio de bienes y servicios, sino que implica un nuevo posicionamiento del país en el contexto regional y mundial.

b.3.c) Daño estructural e integración en el mercado mundial

Los efectos nocivos de la reestructuración no se limitaron a la generación de daños estructurales en el contexto interno del país, sino que también se extendieron a la articulación de la estructura socio-económica argentina en el plano externo, redefiniendo los parámetros de la integración local en el mercado mundial. Mientras que en el ámbito financiero el proceso dejó instalada una crisis crónica respecto del endeudamiento, en el ámbito económico continuó el proceso de reprimarización de la economía en general, restringiendo las posibilidades de desarrollo en términos de evolución tecnológica. A la dependencia material y política derivada del predominio de sectores concentrados orientados al mercado mundial se sumó la dependencia ideológica respecto de los centros generadores de pensamiento económico. En estas circunstancias, el proceso de reestructuración incrementó enormemente la dependencia y sensibilidad de la economía argentina a las fluctuaciones del mercado mundial.

No se trataba ya de la dependencia del estado de los mercados externos para la colocación de mercancías de escaso valor agregado y la adquisición de bienes de capital y consumo. Se trataba también de la reactividad característica ante el comportamiento de los mercados financieros, que constantemente alteraban las reglas de juego y producían en el plano interno una inestabilidad derivada de la reorientación de las expectativas y las inversiones. Finalmente, implicaba la ubicación respecto de potenciales inversores entre los países de baja competitividad industrial, lo cual limitaba aun más las posibilidades de desarrollo que no implicaran el abaratamiento de la fuerza de trabajo, lo cual a su vez implicaba un mayor ajuste social, para lo cual sólo podían desarrollarse políticas públicas intensivas en lo que a la generación de daños estructurales se refiere.

Todo ello suponía además un ambiente en el que la soberanía nacional, omitiendo incluso el carácter nominal de la soberanía popular, se encontraría permanentemente restringida a la libertad brindada a las regiones situadas en la periferia del capitalismo central, siendo entonces consideradas como mercados destinados a producir excedentes apropiables por parte de los

agentes económicos de las economías centrales [Giddens, 2000; Stiglitz, 2002]. De esta manera, los efectos inmediatos de los ajustes estructurales tuvieron como consecuencia permanente la solidificación de la dependencia externa mientras no se alteraran las condiciones del régimen de acumulación. La proyección de esta situación supuso a su vez la reubicación del país en su contexto regional, ya que la aproximación de las condiciones de vida a las existentes en otros países de Sudamérica implicó también su aproximación en términos de inversión externa y desarrollo futuro.

b.3.d) El daño estructural después de la crisis del régimen de acumulación forzado

Ante esta situación, la crisis del régimen de acumulación forzado y la retención de la caída social resultante de su agotamiento dejó al país estancado en una nueva meseta. Porque el cambio de políticas registrado durante la administración duhaldista sirvió para desacelerar el desplome de las condiciones de vida de la población, pero de ninguna manera para recuperar lo perdido durante todo el proceso precedente. Lo degradado quedó en un estado estacionario en el que las condiciones nocivas generadas por la reestructuración estuvieron muy lejos de reemplazarse por otras. Si bien se produjo una nueva regulación dinámica de las relaciones sociales, en la que el daño estructural puede no profundizarse, no por ello se resuelven los problemas ya existentes. Todo ello implicó que una ulterior recuperación económica con estabilización social no supusiera una recuperación real de las condiciones generales de vida y de la perspectiva de futuro.

Por el contrario, incluso un cambio completo en la orientación de las políticas públicas, que durante el último gobierno de la etapa estuvo muy lejos de producirse, debería enfrentarse a un conjunto de condiciones sumamente limitantes de la capacidad de acción política. El fin del régimen de acumulación forzado sólo supuso entonces que dejaran de aplicarse políticas que produjeran daños estructurales, lo cual ni resolvía por sí mismo las consecuencias sociales de las relaciones de fuerza existentes, pues el sistema de poder quedó totalmente incólume ante la crisis, ni tampoco se tradujo en una inmediata recuperación de las condiciones de vida alteradas por la reestructuración, excepto en aquellos sectores alcanzados directamente por la ayuda oficial. A la continuidad de las relaciones de fuerza precedentes, aun cuando los intereses corporativos debieran aceptar el agotamiento del régimen de acumulación forzado, se le agrega la continuidad general de los planteles políticos y de la forma de estado, de tal manera que no se abrieron perspectivas de reformas políticas que alteraran los mecanismos formales para subvertir los dispositivos de la democracia nominal. En estas circunstancias, no cabe esperar una modificación de las políticas públicas de tal magnitud que permitan pensar en que los daños estructurales causados durante toda la etapa precedente vayan a tender a la desaparición sino que, por el contrario, terminan por instalarse como parte de la nueva realidad argentina en la forma de entornos vitales naturalizados.

c) Propiedades y antinomias

c.1) Antinomias elementales de la democracia argentina

Tres antinomias elementales parecen existir en el modo en que se desarrolló el régimen democrático en Argentina entre 1983 y 2003, y todas ellas tienen en común que obligan a redefinir aspectos centrales del sistema político. La definición práctica de la democracia de gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo permite reagrupar los elementos en relación con a) el origen por el cual se legitima el ejercicio del poder político, b) el modo en que se articulan las agencias estatales encargadas de ejercer efectivamente ese poder y c) el destino y los objetivos del diseño de la agenda y las políticas públicas, así como su posterior implementación jurídica y fáctica.

En primer lugar se encuentra la oposición entre la democracia como gobierno del pueblo, lo cual sostiene la legitimidad de origen del estado en función de su adecuación a la voluntad popular, y la democracia nominal como forma de estado que habilita la distribución del poder político de acuerdo al estado de las relaciones de fuerzas entre las corporaciones, agentes y actores sociales capaces de influir en el diseño y la aplicación de las políticas públicas. La democracia nominal suplanta así al gobierno del pueblo, instalando el imperio de la puja corporativa pero sin renunciar en lo discursivo a sus fundamentos democráticos. El ejercicio de la voluntad política queda en este contexto restringido a la capacidad sectorial de imponer unas líneas de acción determinadas eludiendo por igual tanto la voluntad electoral de los ciudadanos como los elementos restrictivos impuestos por el estado de derecho para la protección de los derechos de las personas.

En segundo lugar se instala la oposición entre la democracia como gobierno por el pueblo, entendida así como el modo en que la sociedad se organiza como comunidad política en torno a unos principios éticos y morales que adoptan la forma de principios del ordenamiento jurídico, y la democracia formal que, en el ámbito de una democracia nominal, actúa al mismo tiempo como conjunto de canales institucionales para desarrollar las políticas de alcance general y como ámbito de separación y exclusión de la voluntad electoral respecto de los mecanismos de toma de decisiones. La democracia formal reemplaza al gobierno por el pueblo en la medida en que lo excluye sistemáticamente de la posibilidad de interferir en las acciones políticas determinantes, sin que esto implique renunciar a la legitimidad operativa que brinda el seguimiento de las vías procedimentales instaladas previamente.

En tercer lugar se desarrolla la oposición entre la democracia comprendida como gobierno para el pueblo y el ejercicio del poder en tal sentido que se generen daños estructurales que afecten en forma nociva a amplios sectores de la población, sin contar con su aprobación y sin actuar de acuerdo al beneficio común, sino en función de los intereses corporativos de los actores determinantes. El daño estructural se ubica así en el espacio que debieran ocupar las medidas desarrolladas para obtener mejores condiciones de vida para la población, subvirtiendo por completo el mecanismo supuesto por la democracia y habilitando el imperio de una legislación orientada al mantenimiento o la profundización de situaciones sociales indeseables desde el punto de vista de los derechos y libertades básicos de las personas.

Estas tres antinomias elementales suponen un enfrentamiento general entre la democracia como discurso, y en cuanto tal como discurso de legitimación, y la democracia como práctica, en la que se impone la forma de estado como régimen de dominación política. La integración de los tres elementos que constituyen el complejo de esta forma de gobierno general excluye su caracterización como una forma parcial o incompleta de democracia, al menos en los aspectos de la distribución y ejercicio del poder político, que queda limitado a un contexto determinado y ajeno al establecido por el discurso de legitimación.

De estas contraposiciones se derivan otras que aparecen como paradojas o contrasentidos si no se tienen en cuenta los resultados de la aplicación práctica de la democracia. Entre ellas se encuentran la enorme capacidad del sistema político de absorber cantidades crecientes de pobreza y marginación sin que se produzcan reacciones políticas estatales destinadas a contener ese crecimiento; la notable tolerancia jurídica frente a disposiciones legislativas de dudosa legitimidad y frente a expresiones amplias de corrupción oficial; la aparente indiferencia del sistema político ante la variación de los planteles variables del estado, lo que deriva en el mantenimiento de estrategias y canales de acción en gobiernos elegidos precisamente por su oposición a estos elementos; también la manera en que la resistencia social a los daños estructurales se refiere resulta curiosa en términos de una defensa encendida de los principios democráticos mientras que se impugnan en su totalidad los planteles políticos existentes.

Como se ha intentado mostrar hasta aquí, sólo el análisis de los elementos constitutivos de la forma de estado y de los mecanismos fácticos de la distribución del poder permite entender el desarrollo de estas antinomias, lo cual a su vez se contrapone a la ausencia de conciencia de estas determinaciones por parte de muchos de los actores participantes. Porque no importa en la práctica lo que el análisis disponga, sino las creencias, acciones y reacciones de los actores participantes para el desarrollo de las relaciones sociales implicadas en el desenvolvimiento de la democracia nominal [Santos, 2000]. Pero la principal consecuencia de esta articulación desde una perspectiva que comprenda el estado de las personas pertenecientes a las poblaciones afectadas por el régimen de dominación política es la incapacidad de resistir de manera efectiva a la imposición en su propio nombre y supuesto beneficio de políticas que conllevan la consecuencia de un daño estructural importante, permanente y que afecta, si no a los elementos normativos, sí a los contenidos materiales de los derechos de las personas afectadas en forma nociva.

c.2) Diferencias y similitudes entre el daño estructural y la violación masiva y sistemática de derechos humanos

Considerando el alcance, la amplitud, la variedad y la gravedad del daño estructural, puede establecerse una comparación general entre este fenómeno y las violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos, lo cual permitirá observar tanto los puntos de contacto con aquellas como algunos de los elementos específicos de estas prácticas. La comparación realizada permite a su vez evitar tanto la posible confusión de significados como la eventual confusión jurídica en torno al modo de enfrentar ambos fenómenos. Porque si ha resultado difícil en el pasado y en el presente enfrentar de manera eficaz las consecuencias –pues mucho menos se ha hecho todavía en el terreno de la previsión– de las violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos, con toda probabilidad será más difícil atender al fenómeno del daño

estructural, una de cuyas características principales es la de afectar a las personas a través de mediaciones institucionales de construcción compleja y dotadas además de legitimidad formal.

La primera diferencia importante que puede detectarse al comparar ambos fenómenos es que la violación masiva de derechos humanos conlleva cierta sistematicidad institucional en el entorno social, mientras que el daño estructural se caracteriza por su organicidad. Mientras que una acción genocida de gran escala requiere de una organización especialmente articulada para tal efecto, que no tiene otros objetivos que los estrictamente establecidos para la consecución de sus objetivos, el daño estructural se articula orgánicamente con instituciones que pueden orientarse para cumplir diferentes funciones, de tal manera que el cambio producido en el entorno social es al mismo tiempo menos perceptible y más profundo, al menos en la medida en que no se produzca a través del genocidio una incapacitación completa del sistema social. Por supuesto, y como se ha señalado, un contexto de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos no interfiere con la posibilidad de desarrollar paralelamente una reestructuración social que conlleve un daño estructural. De hecho, existe una vinculación estratégica entre ambas circunstancias, ya que la violación masiva de derechos humanos tiene que tener alguna justificación estructural, porque de otra forma no tendría sentido el gasto de recursos implicado en la organización de un sistema represivo de gran envergadura. En el caso argentino, la “destrucción del enemigo” implícita en las desapariciones, torturas y asesinatos masivos durante la dictadura no fue sino la pantalla y el contexto para la aplicación de una reforma estructural de grandes proporciones. Estas relaciones permiten establecer la relación entre el grado de conmoción interna registrado en una sociedad y la posibilidad de desarrollar políticas de gran alcance y de contenido lesivo para personas y colectivos diversos. Tales fueron las condiciones que permitieron desarrollar un régimen democrático sumamente condicionado en primer término, uno completamente afín a los intereses predominantes luego de la hiperinflación y finalmente uno incapaz de enfrentar las condiciones impuestas por la crisis del modelo. Sin embargo, esta convergencia estratégica entre la vulneración sistemática y masiva de derechos humanos y el daño estructural no es en sí misma necesaria, como se verifica en la forma en que se desarrolló el daño estructural en Argentina.

Ello conduce a la segunda diferencia significativa entre ambos elementos. Tanto en la práctica como en los discursos de legitimación que comportan la pretensión de validez de cada caso, la violación masiva de derechos humanos se desenvuelve en el terreno de la excepción, del proceso transitorio hasta una instancia en la que no será necesaria tal actuación. El daño estructural, por el contrario, tiende a desenvolverse en el terreno de la normalidad y de lo normalizado. Por ello también las políticas que implican un daño estructural deben contar con una mayor apoyatura discursiva, para lo cual contribuye el carácter formalmente deliberativo de las actividades legislativas, siendo la democracia formal un espacio más apto para su imposición. Esta distancia se instala también en la distinción entre dominación y hegemonía [Gramsci, 1987]. Porque las violaciones amplias y sistemáticas de derechos humanos suelen imponerse sin acuerdos políticos de ningún tipo, por el mero ejercicio de la violencia, mientras que las transformaciones normativas que se traducen en un daño estructural suelen comprometer a más de un sector del espectro político por una parte, y suelen también imponerse con menos resistencia, dada la hegemonía que suele tener la democracia, en la cual el resultado de las acciones de gobierno son legítimas, además de formalmente, por el sentido común reforzado, que indica que toda política implementada por un gobierno democrático es preferible a cualquier política desarrollada por una dictadura.

En cuanto a la participación activa de agencias del estado, si bien es cierto que en ambos casos es necesaria la presencia de éstas, lo cierto es que son muy distintas las naturalezas de las agencias implicadas. Mientras que para vulnerar derechos humanos en forma sistemática es necesario el uso de una fuerza organizada en función directa de las acciones a desarrollar, es decir, en relación con una logística, una estrategia y unas tácticas específicas que involucran un ejercicio directo de la fuerza, que se agota al cumplir el objetivo –a menos que este sea prolongado artificialmente para habilitar la extensión de un gobierno o una transformación de otro tipo de las relaciones sociales–, para producir el daño estructural las agencias del estado actúan de manera más indirecta y permanente, pues una vez instalado el cambio normativo se debe velar por su cumplimiento constante y la adaptación de los procedimientos a las nuevas condiciones creadas. Para el daño estructural operan entonces agencias de carácter técnico y específico para cada aspecto práctico del desarrollo de las relaciones sociales afectadas, ya sean éstas entre los particulares y el estado, las corporaciones y el estado o incluso entre agentes sociales privados en las que el estado deba intervenir como agente regulador. La importancia y amplitud de las prácticas de los estados como instituciones generales de regulación y control social en cualquier estado complejo explican esta extensión de las actividades posibles que redundan en la aplicación de políticas tan diferentes. En estas diferencias persiste un elemento común, significado porque la vulneración de los derechos es inmediata en un caso, pues apenas producido puede apreciarse el efecto sobre las personas, mientras que en el daño estructural la afección personal está mediatizada y aparentemente alejada de una acción directa por parte de un agente público.

Pese a estos contrastes, ambos casos tienen en común los elementos señalados en primer término. Ambos tienen un gran alcance temporal y espacial, pues sus efectos se extienden indefinidamente en la sociedad a la que afectan; ambos también tienen una gran amplitud, afligiendo a una gran cantidad de personas y colectivos; ambos pueden presentar sus efectos de forma variada y, por supuesto, ambos casos revisten una enorme gravedad. También comparten algunos aspectos relativos a la naturaleza de los derechos afectados, estando la diferencia en la naturaleza del daño causado y en la forma en que se produce. Ambos procesos afectan la vida de las personas, sus posibilidades de desarrollo, su integridad física y mental, es decir, valores inmediatos de primera magnitud que, bien observados, impactan en toda la cadena de derechos sucesivos presentes en cualquier catálogo de derechos humanos, incluyendo al comprendido por la CA. Sin embargo, la diferencia más importante en este sentido es que la vulneración masiva y sistemática de derechos humanos resulta perceptible de manera inmediata y sus consecuencias son siempre previsibles, mientras que el daño estructural sólo puede probarse en forma analítica, a mediano plazo, es decir, cuando las políticas y normativas que le darán configuración comiencen a afectar la estructura social, de tal manera que el propio proceso dificulta su observación y toda posible acción jurídica legítima al respecto, dado que sus principios operativos se encuentran legitimados en origen u operan en un contexto de coerción suficiente como para no precisar justificación discursiva alguna.

c.3) Efectos ideológicos generales del complejo democracia nominal-daño estructural

La debilidad que para muchas relaciones sociales queda establecida por los efectos del daño estructural se extiende ampliamente, más allá de lo meramente económico y lo institucional. Porque antes o después la permanencia del daño ocasiona lesiones irreversibles también en el modo en que los actores sociales se comprenden a sí mismos como tales. Esto acarrea problemas importantes en términos de mutaciones ideológicas que resultan beneficiosas para la articulación y funcionamiento del régimen de dominación política. Daño estructural y democracia nominal se sostienen mutuamente, al menos mientras resistan al conflicto social emergente las instituciones estatales existentes.

Como elemento más general de los que destacan aquí, con la degradación de las condiciones de vida de la población se ejercita el triunfo de la inmediatez. La necesidad de cubrir mínimos vitales de manera perentoria para la mayor parte de la población en unas condiciones en las que esto resulta difícil aleja a una gran mayoría no sólo de la posibilidad de enfrentarse políticamente al régimen sino, sobre todo, de la posibilidad de pensar en elementos que no sean inmediatos y urgentes y con esto la probabilidad de su participación en movimientos políticos alternativos, que ofrezcan opciones frente a la democracia nominal. Con ello disminuye ostensiblemente la capacidad de organización y de acción política de mediano y largo alcance y aumenta la concentración de poder a favor de las corporaciones políticas ya organizadas que, ocupadas también de resolver lo inmediato, tampoco presentan alternativas al modelo existente, aun haciendo abstracción del hecho de que sus agentes tienen unas ambiciones personales que posiblemente se truncarían ante un proceso de democratización real.

El triunfo de la inmediatez conlleva en el desenvolvimiento histórico una tendencia de la población sometida a estas condiciones a ignorar las relaciones existentes entre sus propias condiciones de vida y las políticas de alcance general que promueven su degradación, habilitando la penetración de discursos que desvían la atención de las causas estructurales y los medios políticos que redundan en esos perjuicios. Esta ignorancia fomenta a su vez un olvido generalizado y un des-aprendizaje histórico que extiende la normalización de los cambios sociales producidos, fundiéndolos en un nuevo sentido común y una nueva apreciación de la normalidad, restringiendo al mismo tiempo la capacidad social de lucha y aislando a los grupos que en este sentido conservan cierta capacidad de acción política.

Así, pese a la revuelta social y el descontento, la democracia nominal argentina continuó activa como agente social de unos intereses dominantes que no renunciaron, sino de manera circunstancial y obligada por las consecuencias de su propia actividad acumuladora, a la posibilidad de continuar enriqueciéndose a costa de la población argentina. La reorganización del sistema político luego de la crisis del régimen de acumulación forzado no implicó una paralela renovación de las relaciones sociales, capaces de alterar ese balance del poder, dejando al país sumergido todavía en su lento caracol de sueño.

CONCLUSIONES

a) Conclusiones Generales

Se presentan aquí las conclusiones generales a las que se ha llegado en el desarrollo de la investigación, obtenidas a través de la observación de los fenómenos estudiados, filtrados por el proceso teórico general. Ello implica la relación de aspectos que sirven de cuerpo para el estado del problema de estudio que, por su forma general, sirven de resumen extenso del conjunto del trabajo realizado. Entre las conclusiones generales pueden hallarse aquellas que resultan de la observación directa del caso y que se refieren a aspectos específicos del mismo y otras de mayor calado teórico, resultantes del cruce teórico práctico en aquellos aspectos factibles de ser extendidos como regularidades.

- 1. El estado, considerado aquí como un conjunto de instituciones operativas distinguibles que existen gracias al desarrollo de la división social del trabajo, es una necesidad funcional de las sociedades complejas en general y, lógicamente, del espacio social analizado en particular. El análisis de su funcionamiento es fundamental para comprender la relación mediada entre la forma democrática de gobierno, tal como se da en la práctica del período analizado, y la existencia de efectos estructurales nocivos.**

Dada esta caracterización del estado, que combina el aspecto funcional con el estructural de las instituciones estatales –y de sus puntos de conexión e intercambio con los agentes sociales–, debe atenderse tanto a las instancias de su desarrollo como a las consecuencias de su funcionamiento en la estructura social.

El estado tiende a centralizar y controlar la resolución de conflictos, para que en una sociedad compleja el sistema social continúe siendo viable. Junto con el sistema normativo el estado constituye el mecanismo de regulación apto para mantener los conflictos existentes del sistema social dentro de niveles tolerables que tiendan a asegurar la preservación del sistema.

En esta esfera, aquellas instituciones que se encargan de resolver conflictos y administrar algunos aspectos de la división social del trabajo para mantener la cohesión del sistema social (en tanto dispositivos de integración institucional) constituyen el espacio social mínimo que el estado puede abarcar sin perder capacidad cohesiva, integradora y controladora, habilitando así la posibilidad de mantener la reproducción del sistema social en un marco determinado de estructuras productivas.

Debe considerarse además que en una sociedad compleja el estado es necesariamente un conjunto a escala de instituciones, debido sobre todo a la especialización necesaria para atender a la regulación del sistema, comprendida aquí ampliamente, de acuerdo a la extensión de las relaciones jurídico-políticas implicadas en el proceso de reproducción y control sistémico.

En atención a las crisis recurrentes de diversa naturaleza observables en el caso estudiado se colige que cuando el estado falla en su tarea reguladora y administrativa se produce una puja corporativa externa a estas estructuras que de mantenerse indefinidamente determina un cambio de régimen político, así como una reestructuración del régimen de acumulación.

Al no conseguir, por ejemplo, el estado alfonsinista resolver la puja distributiva presentada entre el capital financiero, el sector agro-exportador, la industria nacional y el sector externo, y dada la debilidad financiera del estado, el sistema político derivó hacia una instancia en la que la lucha se desempeñó únicamente en el mercado, lo cual se tradujo en el episodio hiperinflacionario.

A su vez, el menemismo, por el resultado de la puja planteada anteriormente más que por convencimiento ideológico, sólo pudo mantenerse en el poder y conservar las funciones generales del estado reconduciéndolo hacia las pautas impuestas por la lógica neoliberal, debilitándolo aún más y reduciéndolo para reasegurar la nueva distribución del poder. Los vaivenes iniciales de su gestión, hasta la asunción de Domingo Cavallo, son ejemplos de la continuidad de la puja, al igual que los rebrotes hiperinflacionarios de 1990 y 1991.

El resultado de la situación planteada por la hiperinflación es que el estado asumió el papel del brazo político del neoliberalismo (tan opuesto al peronismo nominal de los planteles políticos) impulsando e imponiendo políticas (reclamadas por corporaciones externas) no sólo capaces de alterar la estructura productiva, sino también de afectar negativamente a una parte muy importante de la población, mediante la degradación de las condiciones de vida resultante de la desarticulación de los sistemas estatales de protección y promoción social y de la degradación de la situación laboral.

La legitimación formal de la implementación de estas políticas estuvo dada por la necesidad urgente de combatir la hiperinflación, pero el resultado general más apreciable fue el reemplazo de un régimen de acumulación financiero por uno de carácter estructural acelerado o forzado, pasándose del intercambio desigual de dinero en un contexto de continua desvalorización del salario y la moneda nacional a la transferencia de estructuras de lo público a lo privado y el incremento de la producción de plusvalía absoluta como resultado de la flexibilización laboral. Todo ello en una situación macroeconómica que, además, y debido al mantenimiento artificial del valor de la moneda local, condujo la actividad a una tendencia recesiva constante que, prolongada por más de una década, terminó por afectar profundamente al sector industrial nacional, para quien la reducción del costo de la mano de obra no compensó la pérdida de competitividad.

En condiciones de una crisis socio-política creciente e intolerable para los requisitos mínimos de regulación y control social, incluso para los sectores agro-exportadores el sistema terminó por ser inviable. De este modo el papel del estado desembocó en la situación crítica de deslegitimarse y recurrir a la violencia extrema en muchas ocasiones, ante los reiterados estallidos sociales, concentrados especialmente en las regiones más relegadas del espacio nacional, pero que terminaron por extenderse al centro neurálgico del país.

En este contexto el estado, en la perspectiva de la necesidad de regulación del sistema, introdujo a través de las políticas públicas elementos políticos y jurídicos que afectaban a las condiciones de distribución de la riqueza social. Porque en una lucha distributiva que conduce a una crisis,

la resolución del conflicto puede implicar una distribución más o menos homogénea de la riqueza social, que en este caso fue claramente regresiva, para configurar un nuevo régimen de acumulación. A su vez, el nuevo régimen de acumulación forzado, condujo a una nueva crisis institucional que resultó en un derrumbe del plantel estatal variable existente –el gobierno de la Alianza y De La Rúa)– y que afectó a los partidos políticos tradicionales. Estos últimos lograron, sin embargo, estabilizar su posición política dominante hasta reconstituir el espacio político de la democracia formal, que quedo dominada por las diversas facciones del PJ.

El cambio de régimen de acumulación registrado no es, en sus lineamientos generales, independiente de las tendencias mundiales de acumulación derivada de una distribución internacional del trabajo, ni de las decisiones de potencias y organizaciones reguladoras de la economía internacional. Estas corporaciones externas, a través, por ejemplo, del “Consenso de Washington” o la imposición de políticas destinadas, en teoría, a superar los efectos de la crisis financiera, de la deuda, etc., influyeron decisivamente en la adopción del estado ultraliberal menemista (excepto en las importantes materias de la liberación del valor de la moneda y el control del déficit fiscal).

Por ello también los estados con economías periféricas o dependientes, y en particular el estado argentino de la década de 1990, vieron reducida su capacidad operativa y su dependencia política y financiera, y no sólo respecto de los organismos supranacionales, sino también de las grandes empresas transnacionales, capaces de alterar, con el posicionamiento de sus enormes masas de capital financiero, especulativo o productivo, el equilibrio fiscal y productivo de un país dependiente y necesitado de capitales externos para la financiación de su modelo de desarrollo, lo cual implicaba una sumisión estructural respecto de los intereses convergentes pero particulares de estos actores globales. En este papel deben contarse también a las corporaciones bancarias, financieras y consultivas formadoras de opinión en el ámbito financiero (aseguradoras y gestoras de inversión), que actúan como controladores del flujo internacional de capitales especulativos, decisivos en la serie de crisis financieras que caracterizaron a la década de 1990 y que afectaron continuamente a las posibilidades de recuperación y reacción de la economía argentina.

Dado este marco de “poderes” emergente del ámbito internacional, el estado nacional perdió capacidad reguladora y el control de la inflación (o más bien el temor a su capacidad destructiva del poder adquisitivo del salario), en el contexto de un plan general recesivo, dilapidador de recursos e incentivador de la polarización de la distribución de la riqueza, se transformó en el discurso legitimador de la “modernización” laboral y estructural.

El desequilibrio social resultante implicó: a) graves efectos estructurales (en la forma de la desarticulación de la capacidad productiva en el ámbito de la sustitución de importaciones y de la generación de exportaciones con un grado de valor agregado alto o mediano) y b) la acumulación de componentes desencadenantes de la siguiente crisis institucional.

2. El estado constituye el centro de resolución de conflictos derivados de la división social del trabajo.

Esto implica que el estado tiende a asumir las funciones legislativas, judiciales y ejecutivas, con muchos modos diferentes de distribución de las tareas relacionadas con esa resolución de conflictos. La complicación del sistema social que en el contexto estudiado implica:

a) necesidades constantes de nuevas normativas, por lo que la legislación tradicional, consuetudinaria y fija en torno a instituciones estables, tendió a ser reemplazada por expertos del cambio judicial permanente, dotando a los sistemas jurídicos de mayores reflejos y capacidad operativa ampliada y

b) una adaptación adecuada a la posición efectiva de la sociedad argentina respecto del régimen de acumulación predominante emergente en el plano externo y el dominante en el plano externo.

a) La flexibilidad del sistema judicial existente en Argentina supone también una oportunidad mayor para la aparición de grietas y espacios opacos, pliegues del sistema jurídico que hacen difícil el desarrollo y la aplicación de la legislación (muchas veces poco desarrollada, ineficiente o inexistente, y en cualquier caso no aplicable) y se favorece así que una política innovadora pero socialmente regresiva no pueda ser evaluada judicialmente. Tal es el caso de las políticas neoliberales y eso a pesar de las normas básicas que fijan los valores básicos y establecen garantías para los derechos derivados de dichos valores. Paralelamente, la sumisión de las principales agencias del estado a los agentes sociales interesados en dicha situación cierra la posibilidad de bloquear judicialmente las políticas lesivas a los intereses objetivos de la población.

b) En los estados como el argentino, debilitados políticamente y económicamente dependientes, estas tendencias se acentúan, llegando a ser prácticamente estados cautivos de esas políticas, al menos hasta que una nueva crisis determina un nuevo cambio de orientación o un reacomodamiento de las presiones para permitir la continuidad –aunque sea reducida– de la acumulación. No obstante esta sumisión general, continúan amparados tanto por la validez de los procesos electorarios (dado que sus políticas dependerán de acciones ajenas e independientes de las tendencias ideológicas predominantes en el partido político vencedor), como porque gozan del reconocimiento internacional como interlocutores generales de sus sociedades de referencia.

3. El estado es necesario tanto para administrar aspectos políticos generales como para controlar los desequilibrios resultantes de la lucha de clases, que adopta formas corporativas.

En el estado se establecen protocolos y procedimientos para los procesos controlados por sus instituciones, instalando una fuerza profesional para tales funciones, y se tiende así a mantener bajo su control los usos de la coacción, para sostener la seguridad jurídica y la personal, tendiendo al control de los subproductos del sistema que sean perjudiciales para la reproducción del mismo: la delincuencia y la rebelión revolucionaria. La corporación, en tanto institucionalización vinculante de intereses sectoriales, es necesariamente el vehículo de la puja distributiva (política y económica) de los actores sociales frente al estado, pues de otro modo resultarían imposibles sus relaciones recíprocas fuera del mercado en lo que a la determinación de la estructuración general de la sociedad se refiere.

Aunque no todas las corporaciones tienen como referencia al estado, ello es necesario si en el ámbito de un sistema caracterizado por un estado de derecho (considerado a escala funcional) pretenden que sus intereses se vean reflejados en políticas activas que alcancen a la reestructuración del sistema fuera de la lucha directa entre corporaciones, la cual pudiera

resultar en un desmedro de la posición relativa de todas las partes. El recurso al estado no es así la forma más económica ni directa de hacer valer un interés objetivo, pero sí la única segura en términos de cohesión del sistema, lo cual no implica la imposibilidad de que, eventualmente, una o más de las corporaciones fundamentales decida romper con los mecanismos de regulación imperantes para desatar una crisis que determine, precisamente, una modificación importante o un reemplazo del modelo de estado.

En tanto sistema de integración, las corporaciones pueden estructurarse internamente de manera muy diferente, según el tipo de interés sectorial que deban defender. De esta manera, no sólo pueden ser organizaciones de segundo grado, agrupando a asociaciones de personas, sino incluso de tercer grado, asociando o vinculando a asociaciones de asociaciones con carácter explícito o difuso, como es el caso de las alianzas coyunturales. En el caso de las corporaciones económicas, su carácter competitivo orientado por las condiciones de los mercados supone siempre un alto grado de tensión interna, que tiende a expresarse a través de la disposición y el control estratégico de ámbitos del mercado financiero o el de la producción, ocasionando desequilibrios frente a los que el estado condicionado encuentra dificultades para intervenir en forma correctiva.

4. La democracia argentina moderna constituye una forma política de estado contingente y ligada al desarrollo del capitalismo nacional como modo de producción predominante.

El desarrollo de sus componentes esenciales (ideológicos, políticos y procedimentales¹¹¹) se corresponde con las necesidades y posibilidades de las nuevas relaciones sociales emergentes en cada etapa histórica. No constituyen una elección racional, sino una evolución social. Las valoraciones sobre estos aspectos son siempre condiciones ideológicas (que tienen a su vez efectos políticos) y no, desde la perspectiva sociológica, virtudes intrínsecas del sistema. Es el desenvolvimiento del capitalismo y sus contradicciones en el ámbito de su desarrollo, que reincide dialécticamente en la expansión del propio capitalismo en un nuevo régimen de dominación, lo que estimula el desenvolvimiento de nuevas formas políticas. En el caso argentino, el desarrollo del capitalismo nacional impulsó la evolución, lenta y ambivalente, del sistema político, en un re-balanceo constante, ligado al proceso de “*stop and go*” industrial con cierta predominancia de la gran burguesía agraria.

5. Cada forma de estado supone diferentes procedimientos de distribución del poder político y, en el contexto de un condicionamiento de las actividades estatales acentuado, la distribución del poder político funcionalmente se corresponde con las necesidades de la estructura de clases predominante, lo cual supone la inexistencia de neutralidad alguna en el comportamiento de las agencias públicas.

La democracia formal actúa bajo el presupuesto ideológico de que el sistema electoral, implica la distribución más homogénea posible del poder político. Dada la importancia que tiene la distribución real del poder político, es necesario recomponer y reconocer cuáles son los auténticos canales institucionales que tienen los sectores sociales en pugna para defender,

¹¹¹ Entre los que deben contarse la soberanía popular, el estado de derecho, el sistema de elecciones, el parlamentarismo, la representación y la división de poderes.

negociar o imponer sus intereses objetivos, lo cual se da en el contexto genérico de la lucha distributiva (política y económica) entre corporaciones.

La predominancia de determinados sectores en el control del aparato del estado explica sus sucesivas transformaciones y la incorporación de nuevas fuerzas políticas a la puja por su control, dependiendo de las fuerzas relativas. Las transformaciones del mercado mundial influyeron también, reconfigurando el papel del país en su inserción internacional, pero siempre con un creciente retraso tecnológico en la estructura económica.

La falta de competitividad terminó por aislar los alcances del desarrollo humano y, finalmente, comenzó a consumir sus estructuras, porque los sucesivos proyectos de estado no consiguieron o no intentaron buscar un mecanismo de inserción capaz de mantener el desarrollo alcanzado.

Así, en la democracia argentina que en 1983 partió de una base de desenvolvimiento productivo muy endeble, ante la crisis económica y política, agravada por la profunda debilidad financiera del sistema, intentó primero una política conciliatoria que anuló al estado como formador estructural y regulador de las tensiones sociales y, luego de la hiperinflación, se eligió un modelo de estado que garantizara mecanismos explosivos de acumulación para el capital extranjero. De esta forma se determinó una continua caída de la situación social que culminó en el estallido de 2001, cuando la tensión se volvió insoportable para un sistema empobrecido y ante un gobierno, el de la Alianza, que más allá de las fracturas internas continuó con el mismo modelo, y que debió crear un sistema confiscatorio que terminó de licuar los ahorros de la población a favor del sistema financiero, lo cual no pudo evitar la cesación parcial de pagos de la deuda, cuadruplicada durante la democracia considerada en conjunto, y desatando una crisis también en el sector externo, con una situación social considerablemente peor que la existente luego de la hiperinflación.

6. El poder político no resulta de la aplicación lineal de una fuerza existente, sino del resultado de los conflictos subyacentes en la sociedad, expresados en términos económicos e ideológicos.

La forma política se desenvuelve siempre en el contexto de dichos conflictos, que no pueden superarse sin alterar la estructura social, lo cual implica que la propia forma del estado está sujeta a dichas relaciones, tanto en sus instituciones como en sus procedimientos, que deben tratar siempre con el poder como conflicto permanente. La forma de estado de la democracia argentina resulta de:

- a) Una evolución de las abstracciones liberales burguesas,
- b) El desarrollo de las relaciones capitalistas de producción,
- c) El desenvolvimiento histórico de la lucha de clases y
- d) El acoplamiento de estos condicionantes históricos en una forma de organización social integradora capaz de mantener la cohesión social.

Los planos ideológicos, políticos y económicos se conjugan en la formación de una nueva forma de estado en el contexto de un proceso re-evolutivo de las relaciones sociales. La lucha de clases determina en el capitalismo moderno la auténtica razón de la adopción del discurso democrático, pues el parlamentarismo original no hacía concesiones políticas a las clases trabajadoras.

Es decir que pueden describirse en Argentina varias formas de capitalismo sin democracia pero, a su vez, la lucha de clases (en momentos posteriores a un fuerte desarrollo industrial, por ejemplo) puede determinar un giro cierto hacia una menor heterogeneidad política, así como suele también producirse una menor polarización en la distribución de la riqueza, lo cual puede, a su vez, determinar una nueva y más violenta puja por parte de los sectores capitalistas por ampliar el margen de ganancias. El sistema político de la democracia formal en el capitalismo debe, por tanto, contar con los procedimientos tácitos que aseguren que no se disminuirá dicha tasa de acumulación por debajo de las necesidades de los sectores del capital que sean capaces de producir alteraciones económicas que conduzcan a una crisis política o social de magnitud suficiente como para producir un cambio de régimen político. Tal es el caso argentino, lo cual explica parcialmente el constante avance y retroceso de la democracia nacional, y la alternancia en el gobierno de planteles representativos o tiránicos. No se trata simplemente de un déficit en la cultura democrática, sino de un tipo particularmente débil y desequilibrado de estructura económica, propia de un capitalismo crónicamente dependiente y singularmente injusto en la distribución de la riqueza social (lo cual supone la existencia de una minoría enormemente poderosa en contraposición con masas políticamente activas pero económicamente débiles, y una industria nacional considerable pero incapaz de asumir un papel hegemónico en la sociedad).

a) Si bien en argentina las abstracciones burguesas penetran desde la propia gesta de la independencia, el estado nacional, una vez superadas las contiendas civiles, evolucionó sobre la base de un clasismo virulento y a lo largo del siglo XIX dicha estructura determinó el retraso político definitivo de la democracia formal.

b) Por su parte, y dado que el capitalismo argentino se sustenta en una base compuesta (agraria, extensiva, de escaso valor agregado y sustitutiva dependiente) es sumamente sensible a los “choques” externos, tales como el endeudamiento, el detrimento de los términos de intercambio, crisis financieras, cambios en la orientación del capitalismo central, etc.

c) El corporativismo peronista, desarrollado en el contexto de la reforma acumulativa que en Europa significó la segunda guerra mundial, responde a las tendencias económicas y políticas de la época, pero no llega a alterar la estructura productiva del país sino al punto de comprometer el régimen de acumulación agro-extensivo, sin reemplazarlo, lo cual determinó un nuevo ciclo de inestabilidad política.

d) En el imperio de los partidos oligárquicos, éstos eran fracciones del gran capital agrario, mientras que el desarrollo de los partidos de masas es tardío, y no comienza por el desarrollo de un partido de trabajadores, sino de clases medias burguesas, es decir, de clases no fundamentales, así como el capitalismo industrial estaba poco desarrollado.

En el desarrollo de esta forma de estado, cobran especial importancia las corporaciones en la distribución del poder político real. A pesar de que el sujeto formal de la democracia real es el individuo, el auténtico sujeto político es, en este caso, la corporación. Los partidos políticos son el modelo de corporación privilegiado en la democracia, pero muchas otras corporaciones interactúan los conflictos sociales ejerciendo presión contra el estado, según su capacidad, para imponer por vía legal sus objetivos coyunturales.

Las acciones de las corporaciones, guiadas por muy diferentes condiciones ideológicas y políticas, pueden no coincidir (por la acción de estos mismos factores) con los intereses objetivos de la clase social de sus integrantes principales. En estas condiciones, el parlamentarismo debe considerarse más como una contraposición institucionalizada de las corporaciones principales, adecuando sus relaciones a marcos funcionales, aunque políticamente diferenciadas, antes que una representación popular.

Así, el estado no sólo regula las relaciones entre corporaciones, sino que es parcialmente un producto histórico de estas relaciones. El predominio institucional de los partidos de masas (propios de la democracia moderna) no es reflejo de la auténtica distribución del poder y sus políticas cuentan siempre con marcados intereses encontrados, de donde se infiere la profunda debilidad institucional de los partidos de masas en el poder. No obstante ello, el poder político del estado no desaparece, instalando el conflicto en forma crónica dentro de las instituciones democráticas.

7. La forma de la democracia deviene de la necesidad impuesta por el principio abstracto de igualdad.

Al abolir los privilegios feudales de matriz religiosa, la burguesía en el poder (mucho antes del establecimiento de democracias ampliadas) se encontró con la contradicción de que sus intereses clasistas no son en realidad generales ni universales, aunque deben presentarse como tales. El principio de igualdad derivó en la necesidad de un sistema que, al conjugarse con la lucha de clases, pareciera distribuir homogéneamente el poder político de acuerdo con este principio. Tal es la base ideológica de la democracia formal, de donde pueden derivarse consecuencias muy diferentes según sea la distribución del poder político real. Además, la igualdad formal cumple también una función primordial en el funcionamiento del sistema jurídico, al garantizar el procesamiento igualado de entidades sociales diferenciadas. Enmarcada en el estado de derecho, la igualdad procesal es el dispositivo más apropiado para garantizar el funcionamiento del sistema con independencia de la equidad general de sus resultados.

Para la etapa democrática estudiada el discurso hegemónico internacional sustenta el estado democrático formal, particularmente porque en este sistema el estado de derecho como imperio de una legislación particular, mejor o peor adaptada a las necesidades del capital externo, pero siempre bastante cercanas a él, conduce siempre a la situación de “previsibilidad” que caracteriza a la racionalidad capitalista, junto con la “estabilidad” política necesaria para el desarrollo de sus operaciones y el desarrollo de los mercados. Ello no impide que a) pueda desarrollarse un fuerte y predominante impulso especulativo, característico de la política de Martínez de Hoz, el último año del alfonsinismo y todo el menemismo, que es notablemente recesivo y destructivo para la estructura productiva y b) que la propia especulación financiera y el des-balanceo del sector externo de la economía produzcan una nueva crisis institucional.

Todo ello, a su vez, al margen del apoyo dado por grandes potencias a las dictaduras del cono sur o a formaciones políticas en las que la soberanía popular es meramente nominal. En Argentina se explicita el carácter condicionado de la acción democrática, requerida por los capitales corporativos para la realización de sus operaciones. Es decir: el sustrato legal firme y sólido que exigen no alcanza para una mínima definición de democracia formal, sino sólo para una articulación particular del mercado.

En este sentido resultan demostrativas para Argentina tres tendencias institucionalizadas ligadas a estos intereses de forma muy concreta: En primer lugar, la reforma del estado, es decir, su minimización mediante el retiro anticipado de parte de su funcionariado, lo cual, independientemente de sus características concretas, se relacionó en forma directa con la liberalización del mercado. En segundo lugar, la “modernización laboral”, es decir, la flexibilización a favor de los sectores empresariales de la legislación protectora del empleo, bajo el manto ideológico de la competitividad, lo cual implicaba, lisa y llanamente, el abaratamiento de la mano de obra. Ello significaba a su vez la caída del salario real y la precarización de las condiciones laborales; dado que no se intentó ninguna política que incentivara la producción con mayor inversión tecnológica, la modernización se diluyó en estos aspectos regresivos. Por último, la reforma del régimen previsional supuso la formación de una masa de capitales especulativos que no se transformó en inversión productiva, sirviendo para delegar en el sector privado lo que había sido una tarea del sector público y sometiendo a buena parte de la población inscrita en este sistema a los abusos de todo tipo y los riesgos implicados en la especulación financiera.

8. En un régimen democrático condicionado, el modo en que se bloquea, en primera instancia, la igualdad política real es mediante la representación¹¹².

La cualificación de los representantes y la autonomía política que gozan respecto de sus representados (aunque no respecto de las corporaciones), garantiza la abolición práctica de la soberanía popular. Con la ficción de la representación se legitima la regulación del sistema social en torno a regímenes políticos y productivos que sostienen la transferencia continua del trabajo social hacia las clases capitalistas nacionales y extranjeras. Durante toda la experiencia democrática estudiada la distancia entre el discurso electoral y la práctica política es enorme, hasta alcanzar niveles socialmente intolerables, aunque jurídicamente legítimos.

La primacía de la representación resalta la importancia del régimen de partidos políticos en tanto espacios extra-estatales de las luchas corporativas. Este aspecto es parte esencial de la forma de estado formalmente democrático. El partido es vehículo de la presión corporativa y el centro de capacitación y habilitación de representantes. Por eso la merma en la legitimidad de las corporaciones políticas constituye un problema tan grave para el sistema: el pluralismo partidario ha constituido, históricamente, la defensa última del sistema democrático frente al corporativismo estatal y al totalitarismo, caracterizados como modelos políticos unipartidistas, pero se trata a su vez de un modo de regulación del diálogo entre corporaciones de diversa índole.

En Argentina, además de un complicado entramado clientelístico en todos los partidos, existe una falla ideológica en el radicalismo en tanto partido de masas, producto de su asentamiento sobre clases sociales no fundamentales, es decir, clases incapaces por sí mismas de alterar la estructura social ya que no suponen el sector dinámico del sistema. El resultado de esta falla, que con el tiempo terminó por introducirse en el peronismo, consiste en que el partido “pivota” entre tendencias ideológicas opuestas. Esta ambivalencia le permite adaptarse a diferentes circunstancias políticas pero, al mismo tiempo, lo debilita en cualquier experiencia de gobierno, dado que las tensiones externas se reproducen necesariamente al interior del partido, anulando

¹¹² Otras instancias son: el veto judicial, la independencia del poder ejecutivo, la autonomía moral y, fundamentalmente, procedimental del poder legislativo.

su capacidad formativa y volviéndolo incapaz de regular eficazmente los conflictos. En este sentido, el radicalismo es también un partido de enlace entre dos instancias administrativas que ha servido para gestionar la transición entre regímenes diferentes de acumulación, ya que su debilidad política lo hace preferible para las posiciones corporativas más capaces de aprovechar esa debilidad, a diferencia de partidos supuestamente más sólidos en sus posiciones ideológicas. Pero con Menem, el transformismo político se convierte en una estrategia de supervivencia y de conservación del poder.

Entre la desorganización del radicalismo y el servilismo del menemismo, el estado se convirtió en una entidad políticamente débil ante las grandes presiones corporativas, pero impermeable al mismo tiempo a las tensiones sociales que se fueron acumulando. Con ello, después de una larga crisis económica de profundidad creciente el sistema no pudo evitar, luego de un intento fallido de recomposición política, la deslegitimación y el fracaso. Así, de las promesas alfonsinistas: *“Con la democracia se come, se cura y se educa”* y las quimeras menemistas *“El salariazó”* y *“La revolución productiva”*, se desembocó en el *“Que se vayan todos”* que caracterizó a la revuelta popular de diciembre de 2001 y al gobierno de transición encabezado por Duhalde.

En el caso de la deslegitimación no solamente falla el político como unidad moral, sino todo su ámbito de formación y desenvolvimiento (la llamada “clase política”, que reúne a personas e instituciones políticas profesionalizadas, pragmáticas y con tendencias al tecnocratismo desideologizado). Mediante el juego de partidos (aunque no exclusivamente, pues queda un gran margen para la acción transversal directa) el poder de las corporaciones se vuelca al interior del estado.

9. El poder político no se distribuye de manera homogénea, de tal forma que las diferencias de poder real, más allá de la igualdad política abstracta, terminan por expresarse a través del estado.

Ni en el interior de los partidos, ni en los bloques políticos, ni en ninguna formación social, en realidad, se produce un fenómeno de auténtica horizontalidad. Es el régimen de corporaciones (políticas o no) y el estado de sus luchas (estado sumamente dinámico, por otra parte), lo que determina la auténtica distribución del poder político en tanto capacidad de imponer configuraciones políticas afines a los propios intereses, contraviniendo el principio democrático de igualdad, ya no en el ámbito individual o colectivo, sino a escala de las propias corporaciones, siendo el mercado el espacio de lucha económica y el estado el espacio de lucha política. A través de estos dos ámbitos de conflicto y de su control se establece la desigual distribución de la riqueza social, como así también la distribución efectiva de la justicia, lo cual afecta directamente a la protección de los derechos.

El caso argentino, según su topografía política, es arquetípico: gremios, sindicatos, asociaciones empresarias y partidos son en general estructuras tremendamente verticalistas en su práctica política. Dados los problemas de la representación, el peso del régimen de elección clientelístico de los candidatos y las influencias posteriores de las corporaciones, esta tendencia se extiende hasta conformar el sustrato de una democracia nominal.

Además, al margen de los dispositivos estatales existen enormes diferencias de poder entre diferentes sectores en el ámbito extra-estatal, es decir, en las relaciones que se establecen en la sociedad para su funcionamiento cotidiano, diferencias más extremas cuanto más grandes sean

las distancias entre la influencia en el estado de unas corporaciones que otras, pues en alguna medida (incluyendo la medida del control mediante la coacción directa) el estado continúa teniendo, merced a sus capacidades ejecutivas, judiciales y legislativas conjugadas en un régimen de gobierno específico, la capacidad de configurar la articulación social, es decir, sus mecanismos generales de integración sistémica.

Así, las corporaciones que se muestren incapaces ante el estado de hacer valer sus reivindicaciones deben soportar crecientemente el predominio de otras corporaciones, porque el sistema político se desenvuelve siempre en el contexto de la tensión estructural (expresada en las acciones comunicativas y fácticas tendientes a la consecución de objetivos) y no simplemente en la acción comunicativa que busca la coordinación de las acciones inter-subjetivas.

En este ámbito, el modo en que, a través del estado, se acrecienta el poder de un sector sobre otro es mediante el establecimiento de políticas públicas (de acción o de omisión) ligadas a los intereses objetivos de un sector u otro. A su vez, el establecimiento de una política pública positiva se obtiene en forma de legislación o de decreto con fuerza de ley. Este último método es muy propio de la organización política argentina, centrada en un fuerte presidencialismo.

En todo caso, el poder político real surge de la conjugación del poder económico y el ideológico, en la capacidad de control sobre los bienes materiales y simbólicos. En ningún caso parece ser este poder la expresión de una voluntad general emanada de la soberanía popular, para usar términos clásicos de interpretación, pues ni siquiera los procedimientos más elementales devienen de ella. Desde la dictadura militar y hasta la crisis, junto con las fuerzas económicas tradicionales se demostró el poder creciente del sector externo para la determinación de las políticas públicas. Este crecimiento se relaciona tanto con la dependencia crónica de la economía argentina, reforzada muy marcadamente por la sumisión derivada de la existencia de una enorme y creciente deuda externa pagadera de inmensos intereses, la ampliación irremediable de la brecha tecnológica y la sumisión del estado a las “sugerencias” de los organismos financieros internacionales, como con el éxito internacional del discurso neoliberal, que constriñe a toda economía nacional a situarse en algún lugar del mercado mundial y a seguir las recomendaciones del FMI o la OMC.

Mediante estos mecanismos (la abstracción de la igualdad, la representación, y la desigual distribución del poder político efectivo) la soberanía popular se convierte en ficción legitimadora del sistema político, contribuyendo decisivamente a la conservación del modo de producción y del régimen de acumulación dominante.

Es factible aproximarse empíricamente a estos dispositivos, de modo que fue posible corroborar su funcionamiento en la práctica general del régimen democrático argentino, resultando de esta observación que:

- a) La igualdad abstracta da legitimidad al desarrollo de los procedimientos mientras contribuye a su funcionamiento.
- b) La representación constituye el procedimiento general de supresión de la homogeneidad distributiva del poder político

c) Ésta última configura en última instancia el auténtico carácter del estado como un gestor de intereses dominantes de orden clasista. Pero no se trata de una clase homogénea, sino del conjunto de los sectores dominantes enfrentados entre sí, y que deben negociar sus conflictos mientras que, al mismo tiempo, deben atender al mantenimiento del orden social para que no se desajuste el régimen de acumulación (lo cual tiende a ocurrir de todas formas, dados los desequilibrios resultantes en la estructura económica y social).

Cuanto mayor es la capacidad de un estado de conseguir beneficios económicos generales mayor será su capacidad de mantener el régimen de acumulación. El déficit social y económico permanente, por su parte, aunque suele significar una mayor transferencia de recursos sociales, puede terminar por descomponer el sistema político hasta volverlo inviable.

En Argentina, efectivamente, el sistema terminó por volverse inviable, tanto cuando se procuró, con Alfonsín, la negociación permanente, como cuando se agotó definitivamente el modelo liberal forzado, ya en tiempos de De La Rúa. En la etapa más significativa, la aceleración de las ganancias de los sectores concentradores inducida durante el menemismo tenía unos límites previsibles (los impuestos por el agotamiento del régimen de acumulación forzado), al margen de los efectos recesivos de la convertibilidad. Porque dado que se trataba, aparte de una nefasta coyuntura internacional, de un mecanismo que no estimulaba el desarrollo económico, la continua extracción de capitales terminaría, ante la falta de evolución productiva positiva, con sus propias fuentes de ganancias.

El sistema, permitido por el efecto disciplinario de la hiperinflación controlado por la estabilidad ficticia del fortalecimiento monetario (cuyo propio carácter implicaría su fracaso a largo plazo), funcionó mientras el desempleo, el empobrecimiento creciente y el deterioro de la capacidad productiva (ajena por completo a todo tipo de cambio tecnológico de escala) no implicaron la des-estructuración del régimen. De ninguna manera el proyecto podía continuar indefinidamente, dejando al agotarse una crisis social de profundidad sin precedentes. Las promesas del neoliberalismo (del que Argentina fue el ejemplo milagroso a seguir en los años 90) no fallaron sólo por sus principios teóricos, pues en la práctica su aplicación completa es imposible, sino también porque el propio neoliberalismo es, en tanto ideología con pretensión hegemónica, una cobertura discursiva de las facciones más poderosas (o al menos más dinámicas) del capital transnacional. El repunte aparente de la economía argentina derivado del control de la inflación y de la aplicación de las políticas públicas menemistas se debió más al cambio de fase de acumulación que a méritos del sistema, lo cual se demuestra al comprobarse que, en realidad, la aplicación del neoliberalismo en Argentina no implicó ninguna reforma estructural progresiva, ni siquiera en términos de competitividad.

10. A pesar de la existencia de fuertes condicionamientos, existen necesariamente puntos mínimos de acuerdo ético que tienden a garantizar un cierto equilibrio social, expresados en la forma de derechos y garantías fundamentales.

El mantenimiento del sistema social y de su régimen de acumulación requieren garantizar, mediante distintos e identificables factores de integración y control social, la reproducción y el funcionamiento de todo el entramado jurídico y político, por lo que el estado no pierde en este sentido importancia, aún cuando tenga mucha menos presencia en el contacto directo con la población que en otros modos de integración social. Para garantizar el equilibrio social la protección de derechos constituye un aspecto fundamental y la máxima extensión de los

derechos garantizados efectivamente provee a su vez de un mayor equilibrio al sistema siempre y cuando: a) la extensión de los derechos no obstruya las vías del régimen de acumulación o b) la tasa de ganancia se mantenga dentro de los límites esperados. De no cumplirse una de estas condiciones el sistema termina por ser desequilibrado por reclamos sectoriales y cae en una crisis, que resultará en un cambio del régimen de acumulación, con inevitables efectos sociopolíticos.

Después de la dictadura, este punto fue en el país una cuestión muy sensible, porque el discurso de los derechos humanos (entendidos en su vertiente más amplia y de dominio público y popular) es poderosamente legitimador para el sistema de la democracia formal luego de soportarse todo tipo de acciones lesivas para individuos y colectivos, pues la protección de los individuos es fundamental, en términos funcionales, en cualquier sistema organizado de amplio alcance.

Pero esta legitimidad de la democracia formal terminó por encubrir políticas públicas que determinaron la aparición de efectos estructurales sumamente perversos. Por ello la lectura de los derechos humanos que debe hacerse para comprender este fenómeno es funcional y no moral, pues los valores contenidos en dichos derechos, considerados abstractamente, puede muy bien ser coincidentes para todos los actores, y aún así resultar insuficientes en su dimensión concreta para defender a grandes sectores de la población de los efectos lesivos derivados de la estructura social existente y de las políticas aplicadas a la misma. En este ámbito, los derechos fundamentales consisten en la derivación normativa de los valores que deben ser defendidos para el mantenimiento del equilibrio social.

Más que imposiciones morales, se trata de garantías ideológicas (pero con contenido moral ineludible) que funcionan como estabilizadores para la integración de un sistema que constantemente cambia las reglas de juego sociales y resulta enormemente agresivo para otras formaciones sociales. Son elementos discursivos que traducen a un lenguaje legalmente procesable y enmarcable en procedimientos estandarizados los elementos normativos básicos para la convivencia humana (a pesar de las diferencias impuestas por el sistema social). Al mismo tiempo constituyen los elementos característicos de la estrategia de legitimación política del sistema. Esta estrategia, a su vez, dadas las condiciones estructurales del capitalismo, tiende a ser hegemónica y universalista.

Por este mecanismo general y sus consecuencias se comprende que en función de los efectos estructurales registrados la democracia argentina haya ido perdiendo fuerza y legitimidad, pese al imperio continuo de la ley y la defensa formal de derechos y garantías. La inserción en el mercado mundial durante el período estudiado ha resultado determinante, por el cambio de los factores de poder implicados en la evolución de las políticas públicas por lo cual, pese a no haberse variado significativamente la estructura productiva en términos cualitativos (aunque se ha deteriorado en términos relativos y cuantitativos), si ha variado considerablemente el papel y el modo de funcionamiento del estado.

En su carácter estabilizador de las relaciones sociales más conflictivas (por la magnitud del conflicto o por su situación estructuralmente estratégica, la defensa de los derechos fundamentales, aunque contravenga algunas inclinaciones del poder, tiene como función última asegurar la reproducción del sistema social, lo cual implica conservar el régimen de dominación existente.

Por ello el dominio clasista no debe identificarse sin más con el control del aparato del estado y sus instituciones normativas y ejecutivas. Una cierta autonomía política del estado deviene de su control de la fuerza ejecutiva y de su papel regulador de conflictos estructurales. Sin el estado, el régimen de acumulación (aún el transnacionalizado) vería muy difícil la posibilidad de su mantenimiento.

Dadas estas circunstancias, no pueden confundirse sin más el poder político y el económico, sino que en cada caso debe verificarse la articulación efectiva de las relaciones sociales predominantes. Al mismo tiempo, y al igual que ocurre con la base política, aunque el eje discursivo del sistema es el individuo y su protección, el objetivo último, determinado por la necesidad de reproducción estructural, es el mantenimiento del sistema social.

Por eso, en última instancia, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aunque recogida junto con otras declaraciones de derechos en la Constitución Argentina, resulta poco relevante en términos normativos, pues lo decisivo es la articulación efectiva de los valores con las normas y el ejercicio del poder del estado en cada situación histórica concreta.

Pese a su vocación humanista y universalista, los derechos humanos tienen límites precisos: pierden su resistencia y dureza en el desarrollo legislativo cuando los problemas que atienden (que deberían atender) son funcionales al régimen de acumulación. El “libre comercio” – eufemismo para un intercambio con beneficio unilateral –, los ajustes estructurales y la crisis de la deuda externa condujeron a la imposición de políticas públicas ciegas (en términos ideológicos y políticos) a sus propios efectos estructurales nocivos.

Así, los auténticos “derechos fundamentales” no son, en la práctica, los primeros expresados en la constitución, sino aquellos valores protegidos con resistencia y dureza por el desarrollo legal y la aplicación judicial posterior y que encuentran expresión en acciones del estado, especialmente de sus fuerzas de coerción. Eso significa que el elemento decisivo para verificar el alcance efectivo de los valores es el modo en que las instituciones tratan finalmente con los individuos y los colectivos o corporaciones. Ello implica a su vez la posibilidad de que aparezcan profundas incongruencias entre los principios y valores abstractos y la aplicación de la fuerza del estado en función de valores concretos, situados en el contexto socio-político.

A pesar de todos los condicionamientos ulteriores, los derechos pueden y deben derivarse de algún valor abstracto fundamental, de acuerdo con la lógica del sistema de legitimación, de modo que, en la práctica, la resolución de los conflictos depende de la tarea interpretativa y de la capacidad de imponer una línea de interpretación. Ello es así incluso en condiciones políticas que permitan imponer una legislación evidentemente vulneradora del sistema de valores abstractos que, nunca debe olvidarse, responde a las necesidades homeostáticas del sistema más que a la protección de sus componentes.

Entonces, el alcance real de los derechos fundamentales también depende del estado de la lucha política entre corporaciones. Aunque formalmente ninguna corporación pueda bloquear o dirigir la tarea del gobierno, ni mucho menos la aplicación efectiva del sistema legal, aquellas pueden conseguir importantes concesiones jurídicas y políticas en cuanto a la dirección que tomen las decisiones gubernamentales, la creación legislativa y la interpretación de las normas para su aplicación judicial, dependiendo de la relación entre la presión sectorial ejercida y el

grado de fortaleza política del estado, lo que determina el modo concreto de aplicación de los valores generales en función de la legislación existente.

11. La lucha entre corporaciones es la forma general de la lucha de clases en el capitalismo argentino actual, dado que es la forma de articulación de intereses objetivos predominante.

Esto supone un modo de articulación particular del régimen de acumulación, un modo de regulación característico y complejo. La pertenencia objetiva a una clase social no determina directamente la institucionalización de los sujetos, así como el modo de producción no determina todas las instituciones políticas sino que condiciona su desarrollo histórico.

Esa limitación de la determinación estructural se comprende en términos de las necesidades homeostáticas del sistema social, considerando la necesidad reguladora de las tendencias a la desintegración social presentes en el sistema, mayores cuantos más agudos se vuelven los conflictos y el mal ajuste funcional del sistema.

La ideología política predominante en los planteles de las diferentes corporaciones implica un grado más o menos amplio de independencia de las políticas corporativas respecto de los intereses objetivos del sector social que las implementa. A esto se agrega que por “lucha de clases” no se entiende tan solo el conflicto entre poseedores y trabajadores, sino también las divisiones entre sectores estructuralmente diferenciados de las clases poseedoras y la fragmentación cada vez más compleja de las clases no poseedoras de bienes de producción. En este sentido la lucha de clases del capitalismo argentino actual no se corresponde con la separación marxista tradicional, basada en la clasificación de la función social, porque el universo ideológico se encuentra mucho más fragmentado, acompañando la complicación y ampliación del propio sistema económico.

Ello evoluciona en dos aspectos generales. Por una parte, la institucionalización corporativa del conflicto y, por otro, la influencia de corporaciones y complejos discursivos externos, no controlados ni regulados por la acción del estado. Se altera así el carácter mismo de las instituciones nacionales, que pasan a coparticipar de un sistema legal extra-estatal, y a menudo supra-estatal, ligado al tráfico internacional de mercancías.

En este contexto las instituciones, en tanto relaciones sociales tipificadas, mutan su sentido funcional para adaptar sus dispositivos y procedimientos a la nueva situación, lo cual no implica que no se presenten incongruencias ni que no implique el desenvolvimiento del proceso un cambio en la forma del estado, aunque en el ámbito de un rebalanceo de las instituciones más que en un cambio en la expresión institucional. A estos problemas se les corresponden en el plano histórico las relaciones efectivas de los diferentes gobiernos con las corporaciones más poderosas y fundamentales. El capitalismo débil y dependiente argentino es, por su evolución histórica, singularmente significativo en esta etapa.

En cuanto a la posibilidad especulativa de elaborar y aplicar planes alternativos, hay que considerar nuevamente que la “falta de voluntad política” (que no se puede considerar una mera insuficiencia intelectual o moral de los gobernantes de turno o de la cultura institucional), es siempre una combinación de un grado de dependencia económica preexistente conjugado con una dependencia ideológica determinante.

El problema de la institucionalización del conflicto no es meramente un asunto de coyunturas, sino que afecta al concepto del estado democrático como creación racional, presentándolo como resultado de un proceso socialmente conflictivo. Del modo local de estado liberal (caracterizado por el imperio de la oligarquía conservadora) por medio de la lucha de clases institucionalizada y generada por un cambio en las estructuras locales e internacionales se accede en forma tensa a un estado formalmente democrático. Dicha tensión todavía se expresa, pues no se abolieron automáticamente los privilegios sectoriales de la estructura social y política argentina, lo que implicó un desarrollo importante del estado como agente de regulación (y de hecho la concentración de su fuerza es un prerrequisito para el despliegue de las relaciones capitalistas desarrolladas).

El desarrollo de la conciencia de clase trabajadora (en la forma particular del corporativismo peronista) y el conflicto resultante de sus luchas políticas internas terminó por reacomodar nuevamente la forma del estado, en un movimiento que no puede detenerse mientras las relaciones sociales expresen un grado de conflicto y de tendencia a la ruptura tan altos como los que se expresan regímenes de acumulación forzados y en mecanismos de regulación tan parciales.

En el caso argentino no es difícil ver el oscilante papel del estado, que terminó con una rendición completa al neoliberalismo (es decir, a la destrucción de los sistemas de regulación preexistentes). Su configuración destaca la necesidad de explicar la forma específica del estado democrático en su historia efectiva. Porque para determinar su modo de funcionamiento y sus efectos sociales concretos resulta decisivo el análisis de la evolución y aplicación de las instituciones mismas del estado. En el mismo sentido el funcionamiento del estado democrático debe explicarse mediante el análisis de sus implicancias estructurales, sin que ello implique que se lo comprenda en una única instancia histórica (que tendería así a aparecer como definitiva) o un último conflicto estructural. El estado democrático, en especial en situaciones estructuralmente complejas como la verificada en este caso, debiera ser comprendido mediante la observación de su imbricación en el sistema social.

Desarrollando la distinción entre la democracia real, donde impera la distribución homogénea del poder político, en la que a cada individuo o ciudadano le corresponda la misma capacidad de influencia práctica que a cualquier otro, y la observación fáctica de la heterogeneidad de esa distribución se hace necesario el desarrollo de una descripción sociológica que comprenda el funcionamiento de los mecanismos de la democracia formal en esa heterogeneidad estructural.

La verificación de la desigual distribución del poder político es lo que permite cerciorar el carácter *nominal* del sistema democrático existente, al que le falta aun una descripción más acabada, a la que intentará dar forma el concepto de democracia nominal. No interesa realmente en este ámbito si es posible concebir un régimen democrático con una distribución homogénea de la riqueza y el poder social, porque el análisis se hace sobre los hechos dados. Evidentemente, si la distribución de la riqueza social y del poder político fuera homogénea, no haría falta desarmar el discurso democrático calificándolo de nominal, pues por definición la democracia sería entonces efectiva.

12. El imperio de la ley como estado de derecho es igualmente una consecuencia de la igualdad abstracta, que tiene una funcionalidad diferente en el caso argentino, según las necesidades de regulación emergentes.

Se trata de una consecuencia funcional, nuevamente, más que un estado de conciencia moral. Lo determinante es el contenido legislativo y la aplicación efectiva del derecho, al margen de los procedimientos que vinculan su producción, aunque el análisis de dicho proceso es igualmente importante. La ley puede imperar sobre todos por igual y sin que nadie esté por encima de ella, siempre y cuando ello no afecte al régimen de acumulación (por lo que un cambio de régimen implica regularmente un cambio legal –en la producción o en la aplicación de la ley– de importancia variable).

El punto crítico sigue siendo en este aspecto el alcance de la igualdad formal en contraposición con la igualdad real en el momento de producción de la normativa, pues allí se da la forma al derecho en conjunto (en tanto marco de aplicación justificadora de las acciones judiciales y estatales) la forma adecuada para su tratamiento en el marco de un régimen de acumulación específico, configurando el modo de regulación característico de cada etapa histórica.

En esta perspectiva la división de poderes es también una necesidad funcional: la complejidad creciente de las sociedades supone la existencia de “especialistas” y expertos en cada área relativa a la administración de los asuntos públicos. Sólo que con la centralización creciente de los estados nacionales, en el lento proceso que supuso la condensación del estado moderno, estas funciones especializadas debieron encontrar un nuevo modelo de articulación capaz de responder a las re-articuladas formaciones políticas, de múltiples facetas.

El alto grado de complejidad de una sociedad estructuralmente dinámica requiere de sistemas de regulación a la vez muy adaptables y muy sólidos, para lo cual el parlamentarismo y el estado de derecho son aptos, si se conjugan con una capacidad ejecutiva fuerte y una administración profesional y especializada de la aplicación judicial efectiva.

De esta forma, el estado de derecho es el dispositivo ideológico que asegura discursivamente la inexistencia de un último responsable capaz de tomar una decisión, tanto en circunstancias normales como en circunstancias excepcionales, porque supone que son los procedimientos (surgidos de los principios, valores y normas) los que permiten tomar cualquier decisión.

Sin embargo, en la democracia argentina se observan mecanismos que falsean la supremacía de la ley. Y no sólo en el ámbito de la producción de las normas sino, incluso, en el de su aplicación, pues la existencia de interferencias fácticas que se derivan en la tramitación administrativa tendenciosa anula automáticamente el dispositivo genérico del estado de derecho por una aplicación real mucho más heterogénea.

Sin embargo, sigue siendo este estado de derecho como imperio del procedimiento legítimo lo que permite que la democracia formal parezca un ordenado sistema de procedimientos, independiente en cualquier carga ideológica. La dureza de los procedimientos de producción del derecho –junto con una dureza algo menor en la aplicación de sus normas– contribuye a mantener a niveles funcionales las tendencias a la desintegración del sistema social.

Pero la carga ideológica, que enmascara los conflictos sociales subyacentes, no desaparece por estar procedimentalmente reconducida, sino que se sostiene en la forma de la lucha corporativa, más o menos articulada con la hegemonía del discurso democrático y de los derechos humanos. En cualquier caso, frente al modelo de sociedades que se presenta frecuentemente subsiste el problema de la tendencia a considerar al estado de derecho como una constante (lo cual parece ser en términos de forma de estado), cuando en realidad es una variable en función de las políticas de estado.

En la observación empírica las decisiones últimas, que adoptan la forma de leyes, decretos o resoluciones, y que orientan el resultado del procedimiento, dependen de luchas y negociaciones, lo cual implica necesariamente que se refleje en el sistema político-jurídico el estado de la lucha de clases en sus formas corporativas, incorporando al juego político los conflictos estructurales básicos de la sociedad que sostenga el sistema de democracia formal o nominal. Y no sólo en relación con el estado de la lucha económica sino también, necesariamente, según el estado de los conflictos ideológicos.

En cuanto al nivel en que debe dimensionarse el procedimiento, no será sólo a escala legislativa, sino también en el ámbito judicial, pues las sentencias no se hacen sólo de acuerdo al sentido semántico de la norma. La ideología influye en la interpretación de la ley para una aplicación ideológicamente influida. Esto abre el camino para numerosos interrogantes que los límites del estudio impiden desarrollar, pero que son relevantes en términos de un análisis pormenorizado de las funciones ideológicas del ordenamiento jurídico y de la práctica del sistema judicial.

En cualquier caso, aun bajo el imperio de la ley muchas decisiones quedan resueltas por las contingencias política, cuyo carácter determinante supone una nueva alteración del estado de derecho. Dichas contingencias, para poder ser evaluadas, deben ser observadas en la historia efectiva, ya que escapan a la capacidad de observación de los modelos formales. Se tratará, generalmente, de situaciones cuyas derivaciones normativas deberían ser calificadas de “inconstitucionales”, pero que determinan, de hecho, una alteración al orden constitucional para el que no existe respuesta judicial alguna, ya sea por presión política o por convencimiento ideológico de los integrantes del sistema.

En Argentina hay varios ejemplos contundentes: los indultos, las leyes de Obediencia Debida y Punto final, el Pacto de Olivos, la ley de Convertibilidad, el Corralito, etc. Si las necesidades de los sectores más poderosos exceden las condiciones impuestas por el sistema legal, puede recaer en una situación de crisis política que fuerce la re-configuración del sistema de regulación.

13. Los derechos humanos expresan necesidades funcionales del sistema social, pues debe garantizar la subsistencia de los individuos al punto mínimo que asegure la propia reproducción del sistema y su continuidad temporal, lo cual se conjuga con la tradición ética y moral predominante.

Además de la ya mencionada necesidad de regulación de la tendencia a la desintegración sistémica, se destaca el carácter contingente del sistema legal como discurso legitimador predominante: la asignación de propiedades a los sujetos, propia del discurso de los derechos, se deriva de la tendencia individualista presente en el liberalismo, aunque no deja de traer valores propios de una esfera más “tradicional” (esta cuestión derivada debe entenderse según

su contenido histórico, pues sus expresiones equivalentes suponían una vinculación conceptual y teórica más que histórica).

En Argentina, pese a los juicios a las juntas militares, el discurso de los derechos humanos fue perdiendo importancia en relación con la defensa de la forma del estado, por tres razones principales:

- 1) El incumplimiento de las promesas económicas y sociales de la democracia (sumada a la evidencia de su sumisión a intereses sectoriales ligados a la acumulación).
- 2) Las urgencias políticas y económicas coyunturales, que desvían poderosamente la atención del valor genérico defendible a la defensa del bien concreto lesionado (salario, empleo, etc.).
- 3) La indiferencia sistémica de la normativa –presuntamente defensora de esos derechos– frente a los efectos estructurales lesivos de las sucesivas políticas públicas.

Eso no implica que no existan importantes movimientos sociales ligados a la defensa de estos derechos, pero precisamente estas asociaciones han terminado alineándose en la oposición no sólo del gobierno sino, en los momentos más críticos, de toda la organización política nacional. Así, los reclamos de las Madres y Abuelas de la Plaza de Mayo han terminado por alinearse con los Movimientos de los Desocupados y Piqueteros, porque, en última instancia, se ha terminado por comprender en estos sectores, siquiera en forma general, las relaciones existentes entre unos y otros problemas estructurales.

14. En el Estado de las relaciones estructurales no puede dejarse sin consideración la composición efectiva del modo de regulación (el capitalismo nacional, de acumulación forzada, en función del régimen transnacional de acumulación), pues no es suficiente la polarización de los conflictos estructurales para dar cuenta de la complejidad de las operaciones del estado que afectan a la sociedad.

Ello encuentra sus dimensiones concretas en la actuación efectiva de las corporaciones e implica la observación de la inserción y ajuste del capitalismo nacional en el contexto del modo de regulación internacional. Debido a esta articulación política no todos los conflictos sociales son resueltos por el estado (o por la lucha directa ante la falta de acción del estado) en función de los principios éticos, morales y políticos que formalmente rigen su funcionamiento.

Debe atenderse a la existencia de corporaciones externas (ínter o trans-nacionales) que se apoyan en marcos de regulación diferentes al nacional (OMC, FMI, etc.), hecho que condiciona las actividades y tendencias del estado y las corporaciones locales. Estos marcos de regulación pueden sobreponerse incluso a la normativa interna y, dado que estas regulaciones, por su naturaleza pragmática e instrumental no tienen en consideración el estado de derecho ni los derechos fundamentales, se transforman automáticamente en instrumentos que alteran completamente la articulación política, haciendo todavía más difícil el mantenimiento de la legitimidad de la administración pública. En la interacción de estos elementos pueden incluso desarrollarse políticas públicas que se traduzcan en lugares opacos en materia de responsabilidad, porque los propios efectos nocivos de estas acciones se encuentran opacados discursivamente, no obstante su evidencia en términos de efectos estructurales.

Así, a través de una situación caracterizada por el imperio de la ley y la existencia de derechos fundamentales en el contexto de una democracia formal pueden, con todo, establecerse políticas que implican lesiones severas a las personas a través de la reestructuración regresiva, porque su lógica de funcionamiento transmite no sólo los conflictos sociales sino que expresa también las consecuencias de éstos, en la forma de políticas públicas legalmente consolidadas. La ausencia de control de los efectos sociales de estas políticas es decisiva para la articulación del dispositivo.

En Argentina, la mayor parte de las normativas que (más allá de su aplicación efectiva) implicaron grandes cambios estructurales, se promulgaron “de acuerdo a derecho” por lo que no pueden ser calificadas de ilegales o ilegítimas (en términos estrictamente procedimentales), sin importar el grado de nocividad para la población que implicaran dichas normativas al convertirse en entornos políticos públicos.

15. En ese contexto, el desenvolvimiento efectivo del sistema político termina por condicionar acusadamente tanto la autonomía personal como la soberanía popular.

Porque la autonomía personal sólo puede apreciarse en el contexto efectivo, por lo que no es lo mismo la autonomía de los ricos que la de los pobres, por mucho que esté igualmente garantizada, de modo que la situación social efectiva determina el auténtico contexto de autonomía. La autonomía personal resulta ser un concepto igualmente vacío de significación en la mayor parte de los espacios socio-políticos concretos, pues se encuentra sometida al estado o al mercado. Tanto a escala laboral como religiosa, académica o deportiva, en el ámbito de la defensa judicial efectiva o en el tiempo de ocio, la autonomía personal es inefable, en tanto que las fuerzas económicas o políticas que rigen las posibilidades reales de acción son contundentemente tangibles.

En cuanto a la soberanía popular, los espacios de democracia (ya condicionada por los mecanismos de preselección de los candidatos a representantes) se limitan a la urna: ni en el trabajo, ni en el consumo, ni en la defensa de los derechos las personas tienden a decidir por sí mismas y mucho menos, claro está, en la determinación de las normas y procedimientos que se cruzan, influyen y mutilan todos los espacios sociales en los que se desarrollan los individuos.

El deterioro de lo que puedan tener la autonomía y la soberanía como valores sustantivos se ve agravado en circunstancias de constante degradación de las condiciones sociales de existencia de la población en general. Su fragilidad se vuelve patente, pues se suele desarrollar paralelamente una disminución de la capacidad corporativa (y por tanto de la fuerza política) de los sectores más desfavorecidos, aunque en situaciones críticas esto puede dar lugar a la aparición de nuevos movimientos sociales.

16. La estructura de derechos existente en el entramado socio-político convierte a los efectos estructurales nocivos en efectos opacos del sistema.

La asignación individual o corporativa de propiedades y responsabilidades no alcanza, en teoría, a evaluar los efectos de las políticas públicas, sino sólo la corrección de sus procesos de producción legal: si el procedimiento se demuestra (o se presenta como) legítimo, desaparece automáticamente toda responsabilidad legal frente a sus efectos nocivos, por muy evidentes

que estos sean y sin importar el origen último de la decisión política. Ni las presiones o chantajes ni los intereses sectoriales determinantes importan legalmente a la hora de evaluar procesos que contravienen el bienestar de grandes sectores de la población.

La dificultad para la observación propiamente jurídica estriba precisamente en que el sistema de derechos y el gubernativo está articulado para garantizar este oscurecimiento de la responsabilidad, ya que en última instancia –formal– tal responsabilidad recae en el conjunto de la población que a) eligió las bases para la organización política (a través de la constitución) y b) eligió a los representantes que llevan a cabo cada serie de políticas públicas.

Por ello es que se debe recurrir al desarrollo conceptual del *Daño Estructural* como estrategia técnica para hacer visible las contradicciones y compatibilizar su observación con el sistema realmente existente de protección de las personas. En este sentido, lo que interesa es la identificación de los efectos nocivos causados con conocimiento, es decir, aquellos daños resultantes de una modificación interesada y parcial del entorno social.

Por supuesto, el efecto estructural nocivo no es invisible, sólo es invisible su carácter de forma política del conflicto social. En muchos casos, la degradación de la calidad de vida es tan notable como notable es la carencia de herramientas jurídicas para procesar los intereses dañados y, políticamente, mediante el clientelismo y el asistencialismo, la miseria y sus consecuencias vitales se reconvierten en parte del régimen de dominación.

De hecho, el efecto estructural nocivo de una política suele estar previsto. No es posible creer, por ejemplo, que el ajuste permanente no terminará por afectar a las áreas atendidas económicamente por el estado y que son, precisamente, aquellas en las que el deterioro de la situación social se hace más patente y sensible.

Por su parte los planes de reestructuración más amplios y menos directos en lo que a la acción del estado se refiere, son igualmente previsibles, aunque es más fácil enmascararlos discursivamente. Pero ocurre que, necesariamente, toda política surgida de un gobierno democrático, aunque sea nominal, debe presentarse como orientada al bien común (ya que se supone que emana de la voluntad general soberana). Incluso el menemismo presentó su programa como el mejor para los intereses “del país”, amparado por la lógica neoliberal del crecimiento y el derrame que beneficiarían a toda la población. También los “pactos de Olivos”, arreglados con la principal fuerza de la oposición en la figura del ex presidente Alfonsín, y la convertibilidad, productora mágica de la estabilidad de precios, se convirtieron en máscaras de un continuado proceso de degradación social, política y laboral.

17. El conflicto social se encuentra enmascarado ideológicamente por la democracia formal como forma general del estado.

Porque es precisamente la democracia formal como dispositivo la forma en que se garantiza la validez de los procedimientos y la que concede inmunidad jurídica a los agentes políticos del daño causado. Mientras tanto, el sistema de derechos impide, en relación con los daños estructurales, que sea asignada individualmente una responsabilidad directa por un daño individual concreto. Dado que el procedimiento correcto absuelve de responsabilidad porque, en última instancia, la decisión política es, discurso mediante, una decisión soberana y popular,

aunque el soberano en cuestión sea manifiestamente incapaz de decidir e incluso de evaluar *a priori* los efectos de las políticas públicas.

Así, cualquier presión sectorial que sea avalada por el estado queda automáticamente legitimada, de modo tal que, por ejemplo, un mayor endeudamiento y pago usurario de la deuda externa queda consignado, en última instancia, una decisión mayoritaria de la población.

En este contexto el sistema jurídico se vuelve incapaz (tanto desde la legislación como desde la aplicación de la ley), de alterar, corregir o castigar frente a estos fenómenos lesivos. En parte esto ocurre porque su propia imposición excede al mismo poder del estado, sometido a unas corporaciones distinguibles o cooptado por ellas. El estado gestiona entonces el conflicto social, pero no en forma neutral, sino en una dirección determinada y protegida por el procedimiento.

La lógica de la democracia formal adopta así la forma definitiva de la dominación legítima de un régimen burocrático-legal, al abrogar el control jurídico del poder ejecutivo mediante la obliteración del juicio legal. Así, se consuman los hechos lesivos sin que exista reacción alguna: de hecho, la reacción social ante tales circunstancias puede ser (y fue muchas veces) legalmente reprimida. La población agredida por las políticas públicas se convierte así en el criminal que pretende impedir los efectos de esas políticas ejecutadas en su propio nombre.

Por su parte, la sumisión del estado a intereses sectoriales representa, por un lado, una fase del sistema en el que la reacción popular se encuentra muy limitada y, por otro lado, es una consecuencia del desarrollo de un régimen transnacional de acumulación que se ha vuelto predominante, especialmente para una economía históricamente dependiente y periférica, en función de su producción privilegiada de materias primas y su retraso tecnológico ampliado. Esta es la lógica histórica e institucional en la que finalmente se vinculan la *Democracia Nominal* con el *Daño Estructural*.

Esta situación de desprotección jurídica de la población se deriva de la lógica del funcionamiento del sistema social: si existiera la posibilidad de solventar los conflictos estructurales, previniéndose o subsanándose el daño estructural, el sistema político se volvería ineficaz para controlar y ocultar los conflictos sociales estructurales y se caería en una situación de crisis orgánica. La existencia de daños estructurales (ya sean controlados o contingentes a las políticas aplicadas) no implica sólo la deficiente protección de derechos (en el sentido más amplio del término) y la vulneración de bienes sustanciales: supone también la existencia de una injusta división del trabajo y una todavía más injusta distribución de la riqueza social.

Así, puede postularse que el poder político no actúa en un único nivel: No interviene sólo en la creación de normas, sino también en todas las fases de su aplicación. De ahí que no sea suficiente rastrear su acción en los procedimientos democráticos formales, sino en todas las funciones del estado. Tampoco la ideología actúa en un único nivel, en este sentido.

Como contrapartida fáctica, la unidimensionalidad discursiva del poder político o de la ideología supone la incapacidad de observar sus efectos en el proceso histórico concreto. Esto implica una crisis del discurso normalizador de la democracia y los derechos fundamentales, dado que en él se termina por analizar sólo el procedimiento y no la implicancia concreta de los contenidos políticos del sistema. Porque el momento fundacional de la democracia formal (la promulgación de las leyes básicas que configuran el estado, que en el caso argentino es la

constitución) no es el único en el que intervienen los discursos ideológicos: los conflictos sociales, políticos y estructurales no desaparecen con el acuerdo constitucional, sólo fijan allí un marco para su desarrollo, marco que puede ser modificado o violado sin que los procedimientos delaten necesariamente tal situación “re-interpretativa”, incluso al tratarse de derechos fundamentales o funciones básicas que los afectan directamente.

En la forma de estado de la democracia formal existen dispositivos variables sujetos a cambios políticos, que expresan el estado de la lucha corporativa. Estos son los partidos políticos, ya sea como oficialismo o como oposición. La descripción de la forma concreta del estado implica esta distinción, que destaca por su parte la funcionalidad del estado formalmente democrático como sistema político de dominación legítima.

Por otro lado, existen también dispositivos estables, que mantienen la cohesión y la continuidad plena del sistema político, y que están conformados por la administración pública, los funcionarios de carrera (incluyendo a algunos funcionarios que no se consideran como tales: agentes impositivos, docentes, asistentes sociales, etc.), el poder judicial y las fuerzas armadas y de seguridad (para estas últimas, dada la experiencia argentina, depende del caso, porque ostentan una gran capacidad de volverse anti-democráticas).

Los dispositivos estables formalmente, y a veces efectivamente, dependen de los dispositivos variables, pero son funcionalmente indispensables para el estado. La parte estable de los dispositivos estatales es la que, en última instancia, regula el sistema social y su desarrollo histórico se soporta en el cambio de necesidades funcionales. Implica a casi todo el poder judicial, de modo que los discursos ideológicos predominantes en sus instituciones son decisivos para el tipo de resolución de los conflictos sociales que aparecen como delitos. Como resultado de esta característica del poder judicial es tan importante verificar qué es lo que se castiga cómo apreciar qué es lo que queda impune. Porque en la determinación de la punibilidad y la impunidad participa también la parte variable del estado, tanto en el poder legislativo como en el ejecutivo.

En conjunto, la democracia formal, ya con aspectos nominales básicos, como sistema político habilita la posibilidad de un funcionamiento en el que las acciones generales que implican un daño estructural a escala no sean jurídicamente registrables en términos de responsabilidad.

b) *Democracia nominal, estado, acción transversal y daño estructural en la perspectiva de los objetivos de la investigación*

b.1) Resumen recopilatorio de elementos centrales

Considerados los elementos analizados del régimen político, el carácter democrático del mismo es sólo nominal, de lo cual se deriva el concepto de “democracia nominal”. Dadas las características de los mecanismos propios de este régimen, el concepto de gobierno de, por y para el pueblo es sumamente frágil e inconsistente, incompatible con la práctica política efectiva, que supone una distribución del poder mucho más polarizada, acotada y canalizada por dispositivos diferentes de los estrictamente democráticos, incluso considerando a éstos últimos como meros procedimientos funcionales.

Ello no obstante, en términos discursivos la democracia nominal es un mecanismo ideológico de legitimación que tiende a ser hegemónico: la igualdad formal se presenta como igualdad política. Ello deja fuera de la deliberación democrática aspectos centrales de la organización social, como es la cuestión de la equidad de la distribución de la riqueza social, conservando los principios de una estructura social en cuya base todavía imperan relaciones de explotación. Consecuentemente, la existencia de la democracia nominal supone que la igualdad material como objetivo social quede fuera del ámbito de la discusión política. En este ámbito la igualdad jurídica provista por el discurso de los derechos humanos y fundamentales cumple un papel legitimador destacado, pero también cumple un papel regulador importante.

No obstante, al partir de una base estructuralmente desigual, la aplicación judicial de estos derechos, por apropiada que sea se transforma en un mecanismo conservador, pues sus alcances son siempre, en el mejor de los casos, homeostáticos y no transformadores una vez alcanzado el punto de equilibrio dinámico del sistema. En lo que hace a la forma de estado (la distribución de las funciones estatales) la democracia argentina es, en líneas generales, formal. Pero en lo que respecta a la distribución del poder político, en función de los principios formales básicos, la democracia argentina estudiada es nominal. La legitimidad de su funcionamiento, en tanto es capaz de mantener estabilizado un sistema complejo y dinámico, es funcional, y sólo ideológicamente se vuelve legítima en relación con sus principios abstractos, dado que esos principios –que parten de la igualdad política– no tienen traducción alguna en la práctica política.

El dispositivo de la *Democracia Nominal* tiene los mismos efectos políticos, derivados de las necesidades funcionales del sistema, que cualquier otro sistema de regulación, pero en relación con un modo particular de estructuración social en cuanto a sus principios de integración y cohesión. Esto implica una resignificación del complejo discursivo relativo a la democracia formal y su sistema jurídico político conexas: cada ámbito social, diferenciado a través de una forma particular de estado, tendrá diferentes conflictos estructurales (o conflictos similares pero con diferentes relaciones de fuerza), de modo que la observación de un caso no garantiza observaciones universales, sino tendencias generales. El objetivo último del dispositivo es el control de las poblaciones para garantizar el funcionamiento y reproducción del sistema, en el marco permanente del conflicto instalado y el predominio alternado de sectores específicos.

Aunque el dispositivo de la democracia nominal es ficticio en relación con la presunta distribución homogénea del poder político, pues se presenta en un contexto de aguda polarización del mismo, ello no significa que “el pueblo” (comprendido como la agregación de actos electivos) no tenga en momentos críticos un cierto grado de poder político efectivo, canalizado o no a través de corporaciones nuevas o preexistentes (aunque en este caso resignificadas).

Pero la existencia de este poder popular no significa –como pretende el discurso de la democracia formal– que este pueblo (conformado no como masa, sino como actores sociales que carecen de una unidad institucional o corporativa) sea el poseedor del poder político: en otros sistemas sociales también los esclavos y los siervos podían, en circunstancias de crisis social, manifestar sus reivindicaciones y hasta obtener respuestas positivas sin que ello implicara grado alguno de igualdad en la distribución del poder formal, ni mucho menos un cambio revolucionario de las relaciones sociales básicas. Que las normas imperantes regulen el uso de la fuerza estatal en este sentido, garantizando el derecho a la expresión, es muy diferente que pensar que las instituciones ceden su poder.

La renovación periódica de los cargos públicos y el rebalanceo político partidario resultante vuelve más sensibles a algunos operadores políticos frente a la protesta pública, pero las corporaciones en sí sólo se preocupan por imponer los mecanismos acordes con sus intereses. Vale decir: el reemplazo de un cuerpo de gobernantes por otro no necesariamente afecta a la organización estructural ni al modo de regulación existente. En este contexto el pluralismo político termina por volver al sistema en su conjunto mucho más débil y permeable ante las presiones corporativas.

Los sucesos críticos en Argentina durante diciembre de 2001 son un claro ejemplo en este sentido, pues la libertad de expresión fue, llegado el caso, reprimida violentamente e incluso la caída del gobierno no significó un cambio importante en la situación a ningún nivel, excepto en la renovación de cargos. En caso de producirse a largo plazo un cambio significativo, sería más acertado atribuirlo al agotamiento de un régimen de acumulación que a un auténtico cambio estructural. Es decir: una vez agotada la posibilidad del *shock* capitalista depredador, comprendido en el régimen de acumulación forzado, durante el menemismo, las clases y corporaciones dominantes debieron, para seguir obteniendo beneficios económicos y políticos, reducir sus pretensiones para garantizar la formación de un nuevo régimen de acumulación, pues de otro modo la tendencia ya expresada a la desintegración del sistema volvería inviable a la forma de estado misma. Pero este deber no consiste de ninguna manera en una obligación moral, ni tan siquiera conciente, sino en la adecuación de las expectativas y políticas particulares a las condiciones generales de la economía. Así pueden desplegarse las conexiones entre aspectos diferentes de la crisis desatada.

El grado de heterogeneidad de la distribución del poder político se verifica en los momentos concretos en que lo político se inserta en las prácticas sociales. Dadas estas circunstancias, si el sistema desea mantenerse en equilibrio el grado de heterogeneidad no puede mantenerse permanentemente a niveles demasiado altos para la capacidad productiva de la economía, pues la depredación alcanza muy rápidamente sus limitaciones estructurales.

El resultado del éxito del ejercicio del poder sectorial de los actores económicos predominantes en forma de acciones transversales efectivas dio como resultado general la aplicación de unas

políticas públicas o de alcance general que redundaron en una modificación de las estructuras sociales de diverso tipo (pero en conjunto de un gran calado social) que determinó la aparición de efectos nocivos para amplias capas de la población. El carácter sistemático y amplio de estas consecuencias sociales, así como la previsión de sus consecuencias dan como resultado que el carácter de esas transformaciones cambia de ser meros efectos estructurales nocivos a ser *Daños Estructurales*.

La enorme distancia entre unos elementos y otros es lo que incrementa la necesidad de evaluar las políticas públicas no sólo respecto de su legitimidad formal, sino también de sus alcances sociales efectivos, porque la diferencia entre el efecto estructural nocivo y el daño estructural es nada menos que la que existe entre una catástrofe natural y un conflicto armado. La carencia de herramientas jurídicas para captar esta diferencia, para verificar el carácter moral de las políticas implementadas (en los términos de los derechos recogidos en la constitución, pues no es necesario siquiera recurrir a un patrón moral universal) y para asignar responsabilidades a los agentes imputables no es obstáculo para que esta distancia no pueda captarse en términos sociológicos, y esta es quizá la razón más importante para rescatar el desarrollo conceptual intentado en esta investigación sobre la relación existente entre la forma política de la democracia nominal y la percepción de daños estructurales (considerado tan solo el ámbito de un único país durante un lapso determinado de tiempo) que afectan negativamente y en los más variados órdenes las vidas de millones de personas.

El estado sufrió en el lapso estudiado una mutación completa: de ser el eje de las disputas internas y un procesador abierto aunque ineficaz de los problemas nacionales, se transformó en un procesador de los intereses dominantes en cuanto a su factibilidad social concreta, en un agente de sus políticas y en un medio para el cumplimiento de sus objetivos, igualando con un discurso pragmático y determinista sus intereses con los intereses generales de la nación. El estado no aparece ya como medio político ni como árbitro. Su función primordial se transformó en una vocación constante de mantener y, en lo posible, ampliar y profundizar la reestructuración del estado y reorientar el conjunto de las políticas públicas a este fin. Esta actuación avaló la actitud de los organismos financieros internacionales, que insistirían en que el principal problema consistía en que el ajuste estructural no había sido lo bastante profundo, sin considerar la contradicción evidente entre las necesidades de alto crecimiento necesario en sus proyectos de desarrollo y la naturaleza recesiva de toda medida destinada a profundizar el ajuste estructural.

En este desarrollo la organización política del estado argentino, amparada en una adecuada ingeniería normativa, bloqueaba todo intento de transformación mientras no surgiera de las propias instituciones, como corresponde a todo estado de derecho moderno.

En todo momento los conflictos corporativos harán del pluralismo político de la democracia formal una necesidad funcional del estado, por cuanto este pluralismo permite la comunicación permanente de diferentes posturas corporativas y partidarias, sin cuya presencia no sería posible mantener estabilizado el sistema. Porque la estabilización se produce precisamente cuando el conflicto encuentra una salida institucionalizada, atada a normas que aseguran la continuidad del marco general sea cual fuere el resultado de cada disputa intersectorial. En este orden se presenta un importante problema: el de la relación entre la actuación de las corporaciones políticas y la orientación de las políticas públicas, verificado tanto en dificultades

de discurso y legitimación como en aspectos directamente relacionados con la aplicación de dichas políticas.

Porque ni el achicamiento del sector público, ni la privatización de empresas públicas, ni la “modernización” del mercado de trabajo, ni la apertura económica, entre otras, eran políticas perseguidas no ya por los discursos preelectorales, sino por la tradición histórica de las principales fuerzas políticas argentinas. No obstante, estos fueron los parámetros ejemplares de la aplicación del poder normativo del estado, resultando legitimadas unas políticas públicas relativas a estos elementos que prácticamente nadie había elegido democráticamente y que no formaban parte de los principios, reglas y garantías constitucionales.

En el ámbito de las funciones efectivas del sistema judicial la naturaleza real o nominal de la democracia en tanto entorno político y fuente de legitimidad es independiente de las condiciones de eficacia del sistema. Para la ejecución efectiva de sus funciones el sistema judicial se escindió, tácitamente, en dos dispositivos distintos, guiados por estructuras formales diferentes. Por una parte, se encuentra el sistema general, encargado de la resolución mínima indispensable de los conflictos derivados de la vida social, que garantiza la cohesión sistémica por medio de la coacción. Por otra parte, se encuentra el sistema judicial cuasi-político, que actúa frente a los grandes intereses corporativos.

Porque si el sistema judicial es incapaz de impedir, mediante las herramientas de que dispone para la protección de los derechos, que se produzcan lesiones graves en los mismos, de forma sistemática y extendida, debe ser al menos capaz de sostener el sistema ante las consecuencias sociales de estas lesiones: la inseguridad pública y la reproducción creciente de conflictos básicos que requieren de acciones por parte de las agencias del estado. Así, aunque la estructura jurídica tiende a mantener los parámetros sociales existentes (al menos mientras no se produzca un cambio fundamental de las directivas básicas de organización institucional, por medio de una amplia reforma constitucional), los derechos en sí mismos sirven por igual a políticas públicas socialmente conservadoras o transformadoras, según sean considerados como garantías de lo existente o como metas de lo por venir, pero en ambos casos también la interpretación predominante de sus contenidos y, sobre todo, la resolución predominante en los casos en que dos derechos colisionan, definen si el carácter estático o dinámico de los derechos será socialmente regresivo o progresivo, si atenderá en igualdad de condiciones los reclamos de cada sector social o si contribuirá a que prevalezcan unos intereses sobre otros. En la práctica cotidiana del sistema judicial pueden ocurrir simultáneamente ambas cosas, según los parámetros que orienten las decisiones judiciales.

Pero no ocurre lo mismo con la orientación general de las políticas públicas, que necesariamente actúan en una dirección conjunta, o tienden al desorden del sistema político por las contradicciones constantes de su acción y la consiguiente inseguridad y especulación. Tampoco suele existir esta ambivalencia en las decisiones de carácter político de las máximas instancias judiciales, especialmente si se encuentran en connivencia con las iniciativas del poder ejecutivo. Pero las relaciones sociales estabilizadas mediante un sistema básico de derechos comienzan a resultar problemáticas cuando sus condiciones de funcionamiento son reemplazadas, alteradas o incluso solamente amenazadas. Porque el ordenamiento básico debe resistir inalterado en sus principios elementales, pero al mismo tiempo debe estabilizar las tensiones derivadas de las nuevas situaciones. Así, del tratamiento que las políticas públicas hagan depende la orientación general del sistema normativo. Y la tarea específica de la corte suprema de justicia argentina fue

permisiva respecto de modificaciones sustanciales de la normativa y las prácticas estatales que afectaban profundamente al desarrollo de muchos de los derechos protegidos por la constitución.

Siguiendo el recorrido general de las políticas públicas, también el carácter de los derechos fundamentales derivó de su aplicación universal en contenido y en forma a una implementación tan defensiva y socialmente regresiva que no representaron una traba para el funcionamiento del sistema, sino un canal para su realización. La incapacidad, la inhabilidad o la falta de voluntad judicial habilitaron el desarrollo de una forma de dominación política sumamente concentrada, en donde el conflicto por la toma de decisiones importante no se encontraba en la deliberación pública o democrática, ni siquiera en el ámbito indirecto del congreso, sino en la puja entre sectores concentrados de la economía que canalizaban su acción a través de las corporaciones políticas o politizadas, incluyendo a la propia corte suprema de justicia.

El resultado de este movimiento fue el desplazamiento de los derechos humanos de los mecanismos de puja social y, con ellos, de buena parte de la legitimidad otorgada al sistema democrático. Con el poder político constituido y el poder social enfrentados, ni derechos ni garantías (ambos, como instrumentos prácticos, en manos del estado), servían ya de referencia para el reordenamiento y la estabilización de las expectativas. A su vez, con los límites del régimen de acumulación se alcanzaron a la vez los límites de la regulación y cualquier recuperación del control estatal sobre la situación social que no se ejerciera por pura coacción debía instalar también una estrategia de regulación en donde no podía mantenerse ya el absentismo frente a los problemas sociales, al menos en lo que al discurso oficial se refería.

La organización corporativa, que reúne diversas organizaciones en función de esos objetivos comunes, se convierte así en el medio social de ejercicio del poder concentrado en un sector. Quienes detentan el poder lo harán entonces como representantes de una corporación y a través de las capacidades prácticas de esa misma corporación considerada como conjunto. El reclamo individual de cada organización integrante, se ve potenciado o, en caso contrario, debilitado ante la falta de acción corporativa, de modo que, frente al poder instituido, la conformación de una corporación que asocie a organizaciones que comparten un objetivo común frente al estado se convierte así en una estrategia en sí misma, lindante con la necesidad estructural. Ello habilita a su vez la alianza entre corporaciones de diversa índole que compartan intereses comunes. A su vez, estas alianzas permiten que, por ejemplo, una corporación pública presione por la consecución de objetivos que en realidad son propios de corporaciones privadas, ya sea porque existen coincidencias ideológicas o porque éstas últimas poseen el control indirecto de la primera. Para el control de la tensión social resultante de este proceso también debe contarse con el estado, de tal modo que éste es un factor clave en todos los segmentos del proceso de desarrollo del régimen de acumulación.

La capacidad relativa de acción transversal se encuentra dada en función de las relaciones de fuerzas existentes en la sociedad y en la estructura económica, de tal modo que existe un cierto equilibrio entre la posición que tenga en ellas una corporación cualquiera y el grado de influencia efectiva que se tenga en las agencias del estado.

Debe considerarse que, cuando se habla de acciones transversales, aunque se identifique a aquellos actores que alcanzan a interferir con la voluntad de las instancias superiores del

estado, las mismas pueden presentarse en cualquier instancia institucional. Con el predominio en la acción transversal, que siempre termina por encontrar, dentro o fuera de las agencias del estado, alguna resistencia institucional, social o corporativa, se produce una perversión de los mecanismos e instituciones de la democracia formal, que adopta la forma de una colonización corporativa de las actividades estatales, utilizando las agencias públicas para determinados fines privados que no son, necesariamente, en beneficio de unos actores sociales concretos sino, más frecuentemente –por causa de los conflictos mercantiles existentes entre los diversos elementos de cada corporación predominante–, tendencias generales de reestructuración que garantizan un mejor posicionamiento de una corporación particular. Así, se advierte que la puja entre corporaciones predomina como la forma general sobre el modelo de la “lucha de clases” en el capitalismo argentino del período.

Democracia Nominal y *Democracia Formal* no son, en este contexto al menos, términos contradictorios. Son el resultado de perspectivas complementarias, que hacen referencia a cuestiones interdependientes pero analíticamente diferentes relativas a la configuración del régimen político analizado. Mientras que la calificación de democracia formal contiene al modo de organización institucional, la de democracia nominal hace referencia a la heterogeneidad fáctica de la distribución del poder real y, con ello, denota el carácter ficticio de la igualdad política en términos de la distribución homogénea de la capacidad de influir en las decisiones y orientaciones de las agencias del estado. La democracia formal, como concepto, informa acerca de las relaciones posibles entre las agencias del estado y los resultados de las mismas. La democracia nominal, en su caso, informa acerca de las relaciones entre las agencias del estado y la circulación del poder respecto, por una parte, de las organizaciones que detentan el poder real y, por otra, del cuerpo social del que obtiene sus fundamentos discursivos y sus pretensiones de validez. Dada la importancia que tiene la distribución real del poder político, es necesario recomponer y reconocer cuáles son los auténticos canales institucionales que tienen los sectores sociales en pugna para defender, negociar o imponer sus intereses objetivos, lo cual, según puede definirse teóricamente y observarse empíricamente, se da en el contexto genérico de la lucha distributiva (política y económica) entre corporaciones.

En primer lugar, el concepto de Democracia Nominal, por sus propias condiciones de desarrollo, sólo se aplica en aquellos casos en los que se trate con formas de estado propias de sociedades complejas, en donde las mediaciones institucionales sean imprescindibles para mantener la cohesión social, dado el carácter indirecto de buena parte de las relaciones sociales que se establecen en el normal funcionamiento del modo de producción.

En segundo lugar, la democracia nominal puede abarcar a aquellos espacios políticos constituidos en torno a estados nacionales, capaces de centralizar de forma casi monopolista el uso de la coerción, siendo inviable su aplicación a sociedades con otro tipo de ordenación.

En tercer lugar, en el que confluyen las dos determinaciones anteriores, el concepto requiere que estén dadas las condiciones de una democracia formal, lo cual no sólo incluye la igualdad formal extendida de los miembros de la comunidad política, sino al conjunto de las determinaciones institucionales y procedimentales que confluyen en ella, siempre atendiendo a su carácter formal. Esto supone: la existencia de una normativa superior y de un ordenamiento jurídico que instituya al conjunto de las agencias del estado; la supremacía de esta normativa por sobre toda otra forma de integración sistémica en lo que a las agencias estatales y a su acción se refiere; el sustrato ideológico que formule el principio de soberanía popular en el

marco de la igualdad política de todos los ciudadanos; la existencia de un conjunto de derechos fundamentales que regulen el alcance de la intervención estatal legítima de las agencias del estado; la existencia de una división funcional de los poderes públicos en lo que respecta a la producción normativa, a la validación y aplicación de esa normativa, a la aplicación de la fuerza efectiva y a la gestión política de los asuntos que deban ser tratados en forma directa por las agencias estatales; por último, debe existir un cuerpo estatal estable constituido por agencias burocráticas orientadas funcionalmente a la organización y gestión de la relación entre el estado y la población en general.

En cuarto y último lugar, la democracia nominal requiere para su delimitación y aplicación la constatación de la existencia de un conjunto de acciones transversales a la organización estatal, que serán generalmente de corte corporativo a menos que existan factores de poder de tanta entidad como para anular por sí mismos toda la resistencia institucional del estado, capaces de influir de forma decidida y continuada en la orientación de las políticas de las agencias del estado, lo cual se consigue a través de la imposición de una agenda y de una tendencia general en la distribución de los recursos. Esta última condición implica el reconocimiento de una alteración sustancial del principio de soberanía popular, que queda así supeditado a las condiciones fácticas de distribución del poder político. La homotecia de la democracia formal es reemplazada así en la democracia nominal por la polarización y concentración de la capacidad de acción política.

La hegemonía de la democracia nominal pudo sostener de esta manera al menos tres instancias diferenciadas en relación con el desarrollo de la actividad estatal. En primer término, entre 1983 y 1991 se encuentra la etapa de conflicto que terminó con la imposición del régimen de acumulación forzada. En segundo término, entre 1992 y 1998, se verificó el auge del modelo, instancia que coincide lógicamente con la mayor incidencia estructural de las políticas públicas y la mayor capacidad de acción, si no todavía de presión, de los sectores concentradores de capitales. Por último, a partir de 1999 se observa la falta de respuesta estructural a las posibilidades de incrementar la acumulación forzada y la consiguiente crisis de sus dispositivos, tanto en el ámbito productivo como en el financiero. En esta etapa, los intentos de mantener las ganancias extraordinarias forzaron la quiebra del sistema.

El éxito de la democracia nominal y formal se basa, en este sentido, en su gran flexibilidad y capacidad de contención ideológica de crisis sociales de gran envergadura y difícil solución. Comprendida de esta manera flexible, versátil, la democracia nominal habilita el estudio de las transiciones sistémicas dentro de un mismo marco general sin que ello implique negar el funcionamiento de la organización de las agencias estatales, sino verificando cómo las tensiones y resoluciones de enfrentamientos sectoriales se reproducen y canalizan por las instituciones y procedimientos sin alterar la estructura de los mismos de manera necesaria. No obstante esta posibilidad, la mayor parte de la disputa intersectorial se resuelve y reconstituye –pues mientras la forma de estado se instituya sobre relaciones de producción intrínsecamente conflictivas, como las capitalistas, la reproducción de los conflictos es inevitable–, en los marcos establecidos por la normativa existente o la que se modifica o genera teniendo en cuenta ya los intereses enfrentados, ya la necesidad de regular los modos y resultados de esos enfrentamientos.

El análisis se enriquece habilitando el rastreo de las tendencias y actos legislativos hasta más allá de los límites formales del estado y las relaciones políticas, abriendo el análisis del derecho

y la forma de gobierno hacia campos de interacción social relevantes y, en ocasiones, determinantes. La posibilidad de poner en contacto diferentes áreas de conflicto estableciendo a la vez parámetros de resolución conjuntos posibilita la observación coordinada de espacios generalmente estancos para el análisis de estos fenómenos. Si el estudio del derecho y del estado se centra en sus propias esferas y otro tanto se hace con el de las relaciones productivas o mercantiles, quedando las instancias de mediación relegadas, presupuestas, difusas o contempladas desde una perspectiva excesivamente generalista, la incorporación de la *Democracia Nominal*, si no como realidad al menos sí como horizonte de posibilidad, amplía la perspectiva del desarrollo jurídico-político sin necesidad de abandonar el estudio atento de los medios institucionales existentes y su forma particular.

El efecto estructural se caracteriza porque induce, a diferencia de otros resultados de la acción de las agencias del estado, una transformación cualitativa o cuantitativa en los mecanismos de integración y cohesión sistémica. Es cualitativa cuando altera directamente el carácter de las relaciones sociales que involucra, sean estas laborales, corporativas o de cualquier índole y lo hace además con un alcance lo bastante amplio como para que no sea una corrección de modalidades particulares de estas relaciones. Es cuantitativa, por otra parte, cuando aumenta o disminuye los recursos destinados a una función particular de las agencias del estado (salud, educación, justicia, defensa, etc.).

El efecto estructural difícilmente pueda ser identificado como el resultado directo de la aplicación de una nueva normativa, sino que surge de la compleja combinación entre lo reglamentado, lo actuado, lo preexistente y lo resistente a la modificación. Todo lo que puede hacerse en función del control de legalidad es, en primer lugar, verificar la coherencia de la nueva norma con el ordenamiento jurídico, tanto en lo que hace a su contenido como a su jerarquía y modo de creación y promulgación y, en segundo lugar, verificar la pertinencia de su aplicación, en caso de que la norma quede validada por las instancias correspondientes e integrada al ordenamiento. La reconstrucción analítica del efecto estructural nocivo implica que se haga visible un conflicto social velado por la neutralidad normativa formal de las acciones políticas que lo habilitan o por la complejidad de las mediaciones existentes entre la aplicación de esas políticas y la verificación del efecto causado.

Esta integración ideológico-política permite que la voluntad popular, encarnada en el estado democrático formal, se confunda con el resultado de las relaciones de fuerza entre corporaciones y derive en la aplicación explícita y formalmente legítima de una normativa capaz de generar cambios estructurales que determinan la aparición de efectos estructurales nocivos y de muy amplio alcance, y que al transferirse a personas y colectivos sociales resultan en daños importantes para el desarrollo de la vida individual y colectiva.

Al haber usurpado la democracia nominal el espacio institucional de la forma democrática de estado es comprensible que por esta vía se verifique la abrogación de la soberanía popular, pero ello es el ambiente del daño estructural, y no el ejercicio del mismo, que queda restringido a las decisiones políticas de quienes conforman los planteles variables de las agencias estatales.

El daño se producirá tanto en los casos de políticas explícitas como en aquellas que, actuando por omisión, habiliten otras formas de lesionar los entornos vitales de diversos sectores de la población, siempre atendiendo a la voluntad de beneficiar a otros sectores, capaces de ejercer contra o a través del estado un poder decisivo. En este sentido, en relación con el daño

estructural el estado actúa como agente catalizador del conflicto social, en particular en lo que se refiere al estado de la puja distributiva y a las condiciones de regulación y control de los mecanismos de integración sistémica.

Y es el estado de las relaciones de fuerza lo que decidirá si el poder sectorial corporativo que logra imponer sus intereses lo hace a pesar de la resistencia estatal o a través de su participación activa en el desarrollo de las relaciones sociales y su mantenimiento. Asumiendo que el contexto es el de una democracia nominal son más claras las causas, las vías ideológicas, las razones prácticas y los medios materiales por los cuales el daño estructural se produce y se mantiene sin hacer colapsar los dispositivos jurídicos e institucionales de la forma de estado. Pero, al mismo tiempo, la comprobación de la existencia del daño estructural es la mejor vía empírica de entrada para definir qué caracterización corresponde a un momento histórico particular. Es decir que, una vez establecidos los parámetros conceptuales que lo definen, se vuelve más fácil rastrear la correspondencia en la democracia nominal entre la existencia de daños estructurales, por un lado, y la de acciones transversales corporativas capaces de orientar las acciones de las agencias estatales para producir los efectos estructurales correspondientes.

En el daño estructural se mantiene en el funcionamiento normalizado de las relaciones sociales, porque el efecto estructural nocivo pasa a formar parte de los entornos vitales existentes y condiciona el desenvolvimiento de las relaciones sociales no ya desde la autoridad legal o coactiva de los poderes estatales, sino a través de la transformación de la propia estructura social, volviendo normal la degradación de las condiciones de vida existentes en la sociedad para amplios sectores de la población.

El daño estructural, teniendo una intensidad de acción mucho menor que los asesinatos y torturas extendidos y sistemáticos, tiene un alcance demográfico muy superior. Existe entonces un vínculo directo entre la política de alcance general, la mutación de los entornos vitales y el cambio en las relaciones sociales básicas que expone la red de poder política, en confluencia con la red de poder económica extendida a través de los distintos mercados, cuya configuración es a su vez resultado del proceso de transformación estructural mediado ideológicamente y habilitado jurídicamente.

b.2) Estado de los objetivos de investigación al término de la misma

Si bien se han presentado como elementos de muy difícil comprensión y despliegue en contextos exclusivamente jurídicos, se ha llegado efectivamente a caracterizaciones operativas de los conceptos de *Democracia Nominal* como patrón de identificación del sistema político y de *Daño Estructural* como patrón de identificación de efectos nocivos de las políticas públicas sobre la población, verificados a través de reformas estructurales de amplio alcance. Se han registrado también las relaciones existentes entre la democracia como modelo de organización política y los derechos humanos fundamentales en el contexto del capitalismo argentino contemporáneo, haciéndose visibles los profundos conflictos y antinomias sistémicas y políticas entre las caracterizaciones ideales de estos elementos y su práctica socio-jurídica efectiva.

En este contexto se realizó una interpretación genérica de las relaciones entre el estado argentino, las corporaciones socio-económicas y las organizaciones supranacionales, al menos las de carácter predominante, en función del diseño y la aplicación de las políticas públicas y de la agenda estatal. Se prestó especial atención al reconocimiento del impacto de esas políticas

públicas en la estructura social y en la población, según la fragmentación y posición social correspondiente.

Aunque en medida menor a lo propuesto en el proyecto inicial, por causa de la gran complejidad de las agencias públicas involucradas, se desarrolló un análisis del comportamiento de las principales instituciones jurídico-políticas en función de la aplicación de políticas públicas de carácter estructural nocivo.

Se consiguió también verificar el alcance de la globalización económica en el desarrollo de la democracia nominal y los daños estructurales emergentes.

Si bien fue posible articular la relación entre el carácter formal de las instituciones jurídicas y la aplicación efectiva de los contenidos normativos del ordenamiento jurídico en función de la actividad del sistema judicial de manera general, se hizo evidente también la necesidad de profundizar en sus aspectos específicos para obtener resultados más fiables en términos de su funcionamiento concreto.

El análisis de las prácticas de las corporaciones socio-económicas predominantes en función de los resultados de las políticas de alcance general en el contexto de una economía capitalista periférica, situada a su vez en el marco del capitalismo transnacionalizado dio por resultado el reconocimiento del alcance específico de la inserción internacional (tanto en lo económico como en lo político), aunque igualmente se destaca la importancia de atender a los contextos locales para la comprensión de los procesos de manera específica.

El carácter mediatizado de los fenómenos analizados impidió verificar la existencia de mecanismos sociales que producen una vulneración indirecta de derechos, mostrándose ineficaz tal caracterización para la observación y análisis de los procesos que implican efectos estructurales nocivos y la creación de entornos vitales lesivos para el desarrollo de las personas. Sin embargo, si pudo contemplarse el deterioro de la situación relativa a los derechos humanos dentro del régimen político de la democracia nominal, especialmente en el aspecto de su considerable pérdida de eficacia. Si bien también en forma incompleta, fue posible indagar en los alcances prácticos de los dispositivos generales de carácter formal que determinan la articulación del sistema político y presentar una caracterización suficiente para destacar las antinomias y contradicciones generales del sistema.

Apéndice Estadístico

Índice de cuadros

Cuadro 1. Serie histórica del Índice de Precios al Consumidor (IPC) en el Gran Buenos Aires.

Cuadro 2. Indicadores seleccionados -ventas, empleo- por tipo de firma. Variación porcentual entre 1998 y 2001

Cuadro 3. Incidencia de la pobreza e indigencia en el total urbano EPH y por región estadística. Segundo semestre 2003

Cuadro 4. Evolución de la indigencia, la pobreza y la desocupación en el GBA desde 1988 en adelante

Cuadro 5. Población total según escala de ingreso total individual. Aglomerado Gran Buenos Aires. Mayo 2002

Cuadro 6. Calificación de la ocupación. Año 2003

Cuadro 7. Personal ocupado de las empresas del panel: variación porcentual de la cantidad de personal estable según nivel educativo por tipo de firma, entre 1998 y 2001

Cuadro 8. Grandes empresas en la Argentina: cantidad de empresas pertenecientes a grupos económicos. Años 1993 – 2001

Cuadro 9. Grandes empresas en la Argentina: Puestos de trabajo asalariados en empresas privatizadas y concesionadas del panel. Años 1993 – 2001

Cuadro 10. Grandes empresas en la Argentina: Utilidad de las empresas privatizadas y concesionadas del panel. Años 1993 – 2001.

Cuadro 11. Grandes empresas en la Argentina: puestos de trabajo asalariados por actividad principal de la empresa. Años 1993 – 1997

Cuadro 12. Grandes empresas en la Argentina: Puestos de trabajo asalariados por actividad principal de la empresa. Años 1998 – 2001

Cuadro 13. Balance consolidado del sistema financiero. Fuentes de creación de los recursos monetarios. A Diciembre 1998-2002

Cuadro 14. Cantidad de entidades del sistema financiero. Total del país. Al 31 de diciembre de 1998-2002

Cuadro 15. Estimación del Balance de Pagos 1992-2003

Cuadro 15.1. Estimación del Balance de Pagos 1992-1996

Cuadro 15.2. Estimación del Balance de Pagos 1997-2000

Cuadro 15.3. Estimación del Balance de Pagos 2001-2003

Cuadro 16. Stock de Inversión Extranjera Directa en Argentina

Cuadro 17. Inversión pública y privada.

Cuadro 18. Población urbana y rural según censos nacionales. Total del país. Años 1895-2001

Cuadro 19. Distribución de la población según localidades y cantidad de habitantes. Total del país. Año 1991.

Cuadro 20. Comportamiento de la deuda pública 1992-2003

Cuadro 21. Composición de la deuda pública a diciembre de 2001

Cuadro 22. Evolución de la deuda externa Argentina 1966-2000 (detalle por año, gobierno, presidente y porcentaje de aumento de la deuda).

Cuadro 23. Beneficiarios de programas de empleo, por provincia. Promedio anual 1998-2002

Cuadro 24. Población alojada en institutos carcelarios, por situación jurídica. Total del país.

Años 1998-2002

Cuadro 25. Cantidad de explotaciones agropecuarias según provincia. Total del país.

Comparación 1988-2002

Cuadro 25.1. Cantidad de explotaciones agropecuarias según provincia. Total del país.
Año 1988

Cuadro 25.2. Cantidad de explotaciones agropecuarias y superficie total, según provincia. Total del país. Resultados provisionales del CNA 2002

Cuadro 26. Oferta y demanda Globales

Cuadro 26.1. Oferta Global: Millones de pesos, a precios de 1993

Cuadro 26.2. Demanda Global: Millones de pesos, a precios de 1993

Cuadro 27. Balanza comercial de la industria manufacturera (1991-2001)

Cuadro 27.1. Balanza comercial de la industria manufacturera (1991-1996)

Cuadro 27.2. Balanza comercial de la industria manufacturera (1997-2001)

Cuadro 28. Evolución de los saldos comerciales.

Cuadro 29. Evolución de la Inversión Bruta Interna y de la inversión en maquinaria y equipo nacional e importado

Cuadro 30. Relaciones entre deuda externa y stock de activos externos, 1992-2000

Cuadro 30.1. Relaciones entre deuda externa y stock de activos externos, 1992-1996

Cuadro 30.2. Relaciones entre deuda externa y stock de activos externos, 1997-2000

Cuadro 31. Estructuras porcentuales de saldos de la cuenta corriente y de la cuenta de capital del balance de pagos, 1997-2000

Cuadro 31.1. Estructuras porcentuales de saldos de la cuenta corriente y de la cuenta de capital del balance de pagos, 1997-1996

Cuadro 31.2. Estructuras porcentuales de saldos de la cuenta corriente y de la cuenta de capital del balance de pagos, 1997-2000

Cuadro 32. Estimación del Balance financiero, 1992-2000

Cuadro 32.1. Estimación del Balance financiero, 1992-1996

Cuadro 32.2. Estimación del Balance financiero, 1997-2000

Cuadro 33. Indicadores de cobertura de salud. Año 2001.

Cuadro 34. Resultado financiero del programa de privatizaciones, 1990-1994

Cuadro 35. Participación de los principales conglomerados económicos en los distintos sectores privatizados

Cuadro 36. Presencia de los principales conglomerados empresarios en las diversas fases de la cadena gasífera y en otros segmentos del mercado energético

Cuadro 37. Variación de precios y tarifas seleccionados. Marzo 1991-junio 2001

Cuadro 38. Evolución del PBI y de las ventas de las empresas privatizadas que integran las 200 empresas más grandes del país. 1993-2000 (base 1993 = 100)

Cuadro 39. Empresas de servicios públicos.

Cuadro 39.1. Índice de empleo desagregado por sector de actividad. 1985-1993.

Cuadro 39.2. Índice de empleo desagregado por sector de actividad. 1985-1998.

Cuadro 39.3. Volumen de empleo total desagregado por sector de actividad. 1985-1992.

Cuadro 39.4. Volumen de empleo total desagregado por sector de actividad. 1993-1998.

Cuadro 40. Variación de precios y tarifas de gas, marzo 1991-junio 2001

Cuadro 41. Variación de precios y tarifas eléctricas, marzo 1991-junio 2001

Cuadro 42. Relación entre el costo de una canasta típica de consumo telefónico y el salario medio industrial, 1996

Cuadro 43. Recaudación y Presión Tributaria Nacional. Año 1997

Cuadro 44. Número de convenios colectivos de trabajo firmados por actividad y empresa. 1991-1999

Cuadro 45. Distribución porcentual de los convenios colectivos de trabajo firmados por empresas privatizadas y no privatizadas según actividad y empresa

Cuadro 46. Distribución porcentual de los convenios colectivos de trabajo por Actividad o Empresa según negociación de cláusulas salariales

Cuadro 47. Población total según condición de pobreza y grupos de edad. Total 28 aglomerados urbanos

Cuadro 48. Composición de la cúpula exportadora de la Argentina según actividad principal y tipo de empresa, 2001-2003

Cuadro 49. Evolución de las exportaciones de la elite exportadora según estratos, 2001-2003

Cuadro 50. Depreciación del salario real 2001- 2002 en base a los años 1975 y 1980

Cuadro 51. Evolución del empleo informal 1990-1999

Cuadro 52. Ranking de los principales intereses empresarios favorecidos por la devaluación de la moneda local y por la pesificación de las deudas con el sistema financiero local

Nota: Ninguno de los cuadros aquí presentados fue elaborado para esta investigación, sino que han sido utilizados y eventualmente modificados a partir de fuentes diversas. Salvo error u omisión se detallan las fuentes y los desarrolladores y, cuando consta en los documentos, ambos. En algunos casos los datos se reiteran en cruces diferentes, lo cual explica esa reiteración en el contexto de elaboraciones diferentes.

Cuadro 1. Serie histórica del Índice de Precios al Consumidor (IPC) en el Gran Buenos Aires.

(Se desarrolla el índice mensual interanual para aquellos períodos afectados por el régimen de alta inflación con sesgo hiperinflacionario y donde no consta el índice anual).

Período	Var. % respecto al mismo mes del año anterior		Diciembre	385,4
		1986	90,1	
		Enero	299,6	
		Febrero	236,7	
		Marzo	178,6	
		Abril	125,3	
1976	444,0	Mayo	87,4	
1977	176,0	Junio	50,1	
1978	175,5	Julio	50,9	
1979	159,5	Agosto	59,3	
1980	100,8	Septiembre	67,5	
1981	104,5	Octubre	74,2	
1982	164,8	Noviembre	79,2	
1983	343,8	Diciembre	81,9	
1984	626,7	1987	131,3	
Enero	417,9	Enero	90,0	
Febrero	435,8	Febrero	98,8	
Marzo	479,2	Marzo	105,7	
Abril	522,5	Abril	103,0	
Mayo	568,2	Mayo	103,2	
Junio	580,2	Junio	110,0	
Julio	615,5	Julio	116,5	
Agosto	649,7	Agosto	126,4	
Septiembre	687,8	Septiembre	135,8	
Octubre	703,7	Octubre	165,8	
Noviembre	675,0	Noviembre	178,4	
Diciembre	688,0	Diciembre	174,8	
1985	672,2	1988	343,0	
Enero	776,2	Enero	178,6	
Febrero	804,3	Febrero	189,0	
Marzo	851,0	Marzo	206,4	
Abril	938,9	Abril	247,6	
Mayo	1010,0	Mayo	286,2	
Junio	1128,9	Junio	321,7	
Julio	1003,2	Julio	381,2	
Agosto	825,7	Agosto	440,0	
Septiembre	640,2	Septiembre	440,1	
Octubre	532,4	Octubre	392,3	
Noviembre	463,1	Noviembre	372,0	
		Diciembre	387,7	

1989	3079,5
Enero	387,0
Febrero	383,3
Marzo	392,8
Abril	460,6
Mayo	764,7
Junio	1472,0
Julio	3611,3
Agosto	3909,1
Septiembre	3825,1
Octubre	3702,8
Noviembre	3731,9
Diciembre	4923,5
1990	2314,0
Enero	8165,2
Febrero	12085,3
Marzo	20262,9
Abril	16904,2
Mayo	10724,4
Junio	5648,4
Julio	2047,7
Agosto	1696,8
Septiembre	1800,6
Octubre	1838,4
Noviembre	1832,2
Diciembre	1343,9
1991	171,7
Enero	767,8
Febrero	582,1
Marzo	287,3
Abril	267,0
Mayo	232,1
Junio	200,7
Julio	178,3
Agosto	144,4
Septiembre	115,0
Octubre	102,4
Noviembre	91,3
Diciembre	84,0
1992	24,9
1993	10,6
1994	4,2
1995	3,4
1996	0,2
1997	0,5

Enero	387,0
Febrero	383,3
Marzo	392,8
Abril	460,6
Mayo	764,7
Junio	1472,0
Julio	3611,3
Agosto	3909,1
Septiembre	3825,1
Octubre	3702,8
Noviembre	3731,9
Diciembre	4923,5
1990	2314,0
Enero	8165,2
Febrero	12085,3
Marzo	20262,9
Abril	16904,2
Mayo	10724,4
Junio	5648,4
Julio	2047,7
Agosto	1696,8
Septiembre	1800,6
Octubre	1838,4
Noviembre	1832,2
Diciembre	1343,9
1991	171,7
Enero	767,8
Febrero	582,1
Marzo	287,3
Abril	267,0
Mayo	232,1
Junio	200,7
Julio	178,3
Agosto	144,4
Septiembre	115,0
Octubre	102,4
Noviembre	91,3
Diciembre	84,0
1992	24,9
1993	10,6
1994	4,2
1995	3,4
1996	0,2
1997	0,5

Cuadro 2. Indicadores seleccionados -ventas, empleo- por tipo de firma.
Variación porcentual entre 1998 y 2001

Tipo de firma	Venta de productos propios %	Ventas Totales %	Ocupados %	Venta de productos propios / Ocupado %
Pequeñas	-15.9	-15.4	-9.3	-7.3
Medianas	-16.1	-14.8	-7.6	-9.2
Grandes	-4.6	-5.1	-7.3	2.9
Sin participación extranjera	-14.1	-14.2	-3.5	-11.0
Con participación extranjera	-5.9	-6.0	-13.3	8.5
No innovativa	-27.3	-26.7	-17.6	-11.7
Innovadora Producto o Proceso	-6.3	-6.8	-6.2	0.0
Innovadora no Tecnológica	-36.7	-28.3	-23.4	-17.3
Innovativa pero no innovadora	-19.1	-14.4	-10.5	-9.6
Total*	-8.6	-8.6	-8.0	-0.7

* corresponde a 1.515 empresas que brindaron datos sobre ventas y empleo

Fuente: INDEC, Encuesta Nacional de Innovación y Conducta Tecnológica de las Empresas Argentinas 1998 - 2001

Cuadro 3. Incidencia de la pobreza e indigencia en el total urbano EPH y por región estadística. Segundo semestre 2003

Región	Hogares bajo la línea de indigencia	Personas bajo la línea de indigencia	Hogares bajo la línea de pobreza	Personas bajo la línea de pobreza
Total urbano EPH	15,1	20,5	36,5	47,8
Cuyo	14,5	19,9	40,7	51,5
Gran Buenos Aires	14,3	18,9	34,9	46,2
Noreste	25,8	33,9	53,3	64,5
Noroeste	19,3	26,2	48,7	60,3
Pampeana	14,1	19,8	32,8	43,3
Patagonia	11,3	14,1	27,2	34,5
Fuente: EPH				

Cuadro 4. Evolución de la indigencia, la pobreza y la desocupación en el GBA desde 1988 en adelante

Fecha de relevamiento	Hogares		Personas		Tasa de desocupación
	bajo la línea de indigencia	bajo la línea de pobreza	bajo la línea de indigencia	bajo la línea de pobreza	
may-88	5,5	22,5	8,6	29,8	6,3
oct-88	7,0	24,1	10,7	32,3	5,7
may-89	5,9	19,7	8,0	25,9	7,6
oct-89	11,6	38,2	16,5	47,3	7,0
may-90	8,7	33,6	12,5	42,5	8,6
oct-90	4,6	25,3	6,6	33,7	6,0
may-91	3,6	21,9	5,1	28,9	6,3
oct-91	2,2	16,2	3,0	21,5	5,3
may-92	2,3	15,1	3,3	19,3	6,7
oct-92	2,5	13,5	3,2	17,8	6,7
may-93	2,9	13,6	3,6	17,7	10,6
oct-93	3,2	13,0	4,4	16,8	9,6
may-94	2,6	11,9	3,3	16,1	11,1
oct-94	3,0	14,2	3,5	19,0	13,1
may-95	4,3	16,3	5,7	22,2	20,2

oct-95	4,4	18,2	6,3	24,8	17,4
may-96	5,1	19,6	6,9	26,7	18,0
oct-96	5,5	20,1	7,5	27,9	18,8
may-97	4,1	18,8	5,7	26,3	17,0
oct-97	5,0	19,0	6,4	26,0	14,3
may-98	4,0	17,7	5,3	24,3	14,1
oct-98	4,5	18,2	6,9	25,9	13,3
may-99	5,4	19,1	7,6	27,1	15,6
oct-99	4,8	18,9	6,7	26,7	14,4
may-00	5,3	21,1	7,5	29,7	16,0
oct-00	5,6	20,8	7,7	28,9	14,7
may-01	7,4	23,5	10,3	32,7	17,2
oct-01	8,3	25,5	12,2	35,4	19,0
may-02	16,0	37,7	22,7	49,7	22,0
oct-02	16,9	42,3	24,7	54,3	18,8
may-03	16,3	39,4	25,2	51,7	16,4

Fuente: EPH

Cuadro 5. Población total según escala de ingreso total individual. Aglomerado Gran Buenos Aires. Mayo 2002

Número de decil	Escala de ingreso (1)		Población por decil En miles	%	Ingreso total por decil en miles de pesos	Porcentaje del ingreso	Ingreso medio por decil en pesos	Ingreso medio por estrato en pesos
	en pesos							
	Desde	Hasta						
1	4	120	498		32.305	1,1	65	
2	120	180	499		73.619	2,5	148	
3	180	240	498		103.000	3,6	207	
4	240	300	498		139.157	4,8	279	175
5	300	400	499		175.560	6,1	352	
6	400	500	498		215.182	7,4	432	
7	500	600	498		267.538	9,3	537	
8	600	800	499		336.233	11,6	674	499
9	800	1.200	498		461.367	16,0	926	
10	1.200	16.200	499		1.086.100	37,6	2.174	1.551
Población con ingresos								
			4.987	41,0	2.980.060	100,0	580	

Población sin ingresos	6.503	53,4
Ingresos parciales y ns/nr	678	5,6
Población total	12.168	100,0

(1) En el cálculo de las escalas decílicas de ingreso el corte dado por el 10% de la población perceptora genera los límites del intervalo. La variable ingreso presenta gran frecuencia en valores típicos (jubilaciones, docentes, empleados de comercio, etc.). Dado que la variable de corte de la escala es la población (en 10%), puede suceder que los perceptores de esos valores típicos estén clasificado parte en un tramo de la escala y parte en el siguiente.

Nota: el **ingreso total individual** es la suma de todos los ingresos, percibidos en efectivo por cada componente del hogar, correspondientes al mes de referencia (el mes calendario completo anterior al que contiene la semana de referencia). La EPH detalla las distintas fuentes de ingreso considerando dos grupos: fuentes laborales y no laborales (ingresos de los asalariados, su bonificaciones o gratificaciones no habituales, ingresos de los trabajadores por cuenta propia, ingresos de los patrones incluyendo sueldo asignado, jubilaciones y pensiones, alquileres-rentas-intereses, utilidades-beneficios-dividendos, seguro de desempleo, indemnización por despido, beca de estudio, cuota de alimentos, aportes de personas que no viven en el hogar y otras fuentes). Para construir los deciles se ordena a las personas perceptoras de ingresos de menor a mayor en base a su ingreso total individual y se las divide en diez grupos de igual tamaño. El que contiene a la población con ingresos más bajos se denomina decil 1 mientras que el último grupo o decil 10 contiene a la población de mayores ingresos. Los intervalos de cada decil se obtienen tomando el monto más bajo y más alto registrado en cada tramo decílico. En el cálculo de los deciles de ingreso individual, se considera a todos los componentes que hayan respondido la totalidad de sus ingresos. Cuando un componente no responde al menos una de sus fuentes de ingreso no es considerado en el cálculo, apareciendo en la fila "Ingresos parciales y Ns/Nr". En la última columna los deciles se agrupan en estratos. El bajo abarca los deciles 1 a 4. El medio abarca los deciles 5 a 8 y el alto los deciles 9 y 10. Los montos están expresados en términos corrientes de la moneda de curso legal del período considerado (Nota de los desarrolladores EPH).

Fuente: elaboración en base a datos EPH

Cuadro 6. Calificación de la ocupación. Año 2003

	Tercer trimestre	Cuarto trimestre
	%	
Total	100,0	100,0
Científico-Profesional	9,1	9,2
Técnica	17,1	16,7
Operativa	46,3	46,8
No calificada	26,8	26,5
Ns/Nr	0,7	0,8

Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares Continua

Cuadro 7. Personal ocupado de las empresas del panel: variación porcentual de la cantidad de personal estable según nivel educativo por tipo de firma, entre 1998 y 2001

Tipo de firma	con Educ. Básica	con Educ. Técnica	Profesionales	Prof. de las Ciencias Duras	Total
	variación porcentual				
Pequeña	-12.9	-1.5	0.5	3.2	-8.9
Mediana	-11.7	-2.1	5.0	8.1	-7.6
Grande	-4.6	-11.5	-0.5	2.5	-7.8
Sin participación extranjera	-3.5	-1.8	1.1	6.9	-2.9
Con participación extranjera	-20.9	-9.6	1.1	2.9	-14.4
No innovativa	-17.3	-8.0	-9.4	-18.5	-14.7
Innovadora Producto o Proceso	-7.6	-5.9	0.6	3.5	-6.9
Innovadora no Tecnológica	-24.5	-18.3	-7.3	-13.5	-23.1
Innovativa pero no innovadora	-13.5	-2.8	12.7	26.0	-7.9
Total	-9,8	-6,1	1,2	4,2	-8.1

Fuente: INDEC, Encuesta Nacional de Innovación y Conducta Tecnológica de las Empresas Argentinas 1998 – 2001

Cuadro 8. Grandes empresas en la Argentina: cantidad de empresas pertenecientes a grupos económicos. Años 1993 - 2001

Pertenencia a grupo económico	Cantidad de empresas								
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Total	500	500	500	500	500	500	500	500	500
Grupo	194	202	202	185	184	185	166	162	157
Nacional	123	129	127	110	101	96	87	83	76
Extranjero	71	73	75	75	83	89	79	79	81
No grupo	306	298	298	315	316	315	334	338	343

Fuente: INDEC, Encuesta Nacional a Grandes Empresas.

Cuadro 9. Grandes empresas en la Argentina: Puestos de trabajo asalariados en empresas privatizadas y concesionadas del panel. Años 1993 – 2001

Condición de privatización	Puestos de trabajo asalariados								
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Total	610.258	563.998	545.925	540.843	547.581	570.576	561.354	551.398	537.530
Privatizadas y concesionadas	88.314	84.871	85.447	83.517	98.208	92.171	90.607	87.680	88.043
No privatizadas	521.944	479.127	460.478	457.326	449.373	478.405	470.747	463.718	449.487

Fuente: INDEC, Encuesta
Nacional a Grandes Empresas.

Cuadro 10. Grandes empresas en la Argentina: Utilidad de las empresas privatizadas y concesionadas del panel. Años 1993 – 2001.
En Millones de Pesos.

Condición de privatización	1993	1994	1995	1996	1997
Total	5.860,5	8.097,7	7.638,1	8.896,3	10.000,5
Privatizadas y concesionadas	2.232,0	3.020,7	3.848,1	4.758,4	5.472,4
No privatizadas	3.628,5	5.077,0	3.790,1	4.137,9	4.528,1
	1998	1999	2000	2001	
Total	8.867,6	6.254,1	7.581,6	5.356,3	
Privatizadas y concesionadas	4.140,0	4.347,2	6.300,9	4.929,1	
No	4.727,5	1.906,9	1.280,7	427,2	
Fuente: INDEC, Encuesta Nacional a Grandes Empresas.					
Nota: Se definen como empresas privatizadas aquellas propietarias o licenciatarias de ex activos públicos transferidos al sector privado a partir del año 1989 y las que resultaron concesionarias para la explotación de activos estatales, nacionales, provinciales y municipales (Nota de los desarrolladores de la ENGE).					

Cuadro 11. Grandes empresas en la Argentina: puestos de trabajo asalariados por actividad principal de la empresa. Años 1993 – 1997

Actividad principal de la empresa	Puestos de trabajo asalariados				
	1993	1994	1995	1996	1997
Total	610.258	563.998	545.925	540.843	547.581
Minas y canteras	8.703	9.580	10.864	11.410	11.918
Industria manufacturera	293.052	276.471	266.714	257.414	266.473
Alimentos, bebidas y tabaco	110.921	104.346	102.473	101.656	105.406
Combustibles, químicos y plásticos	54.652	49.449	49.789	48.135	48.123
Maquinarias, equipos y vehículos	47.257	47.084	41.925	37.116	41.675
Resto industria	80.222	75.592	72.527	70.507	71.269
Electricidad, gas y agua	54.362	43.995	36.416	34.788	32.286
Comunicaciones	71.426	61.535	59.636	58.127	59.370
Resto actividades (1)	182.715	172.417	172.295	179.104	177.534
(1) Incluye Construcción, Comercio, Transporte y Otros servicios.			Fuente: elaboración en base a datos del INDEC, ENGE.		

Cuadro 12. Grandes empresas en la Argentina: Puestos de trabajo asalariados por actividad principal de la empresa. Años 1998 – 2001

Actividad principal de la empresa	Puestos de trabajo asalariados			
	1998	1999	2000	2001
Total	570.576	561.354	551.398	537.530
Minas y canteras	10.462	9.649	9.423	9.795
Industria	265.025	244.677	236.615	224.788
manufacturera				
Alimentos, bebidas y tabaco	106.146	104.415	101.742	97.829
Combustibles, químicos y plásticos	48.642	47.277	46.528	46.231
Maquinarias, equipos y vehículos	42.359	32.882	30.995	28.291
Resto industria	67.878	60.103	57.350	52.437
Electricidad, gas y agua	30.377	31.431	31.954	31.106
Comunicaciones	58.865	56.322	58.488	58.128
Resto actividades (1)	205.847	219.275	214.918	213.713
(1) Incluye Construcción, Comercio, Transporte y Otros servicios.				
Fuente: elaboración en base a datos del INDEC, Encuesta Nacional a Grandes Empresas.				

Cuadro 13. Balance consolidado del sistema financiero. Fuentes de creación de los recursos monetarios. A Diciembre 1998-2002

Concepto	Diciembre de				
	1998	1999	2000	2001	2002
Millones de \$					
Total	91.845	93.967	97.087	79.654	92.956
Sector externo	9.279	6.637	7.093	-7.957	-42.611
Sector oficial	30.829	34.622	36.246	50.609	153.126
En moneda nacional	7.533	6.473	5.009	9.259	63.788
Préstamos	3.472	4.010	2.764	3.010	38.598
Valores públicos	2.183	2.438	2.219	6.199	13.641
Recursos devengados sobre préstamos	78	25	27	49	11.550
En moneda extranjera	25.096	28.148	31.237	41.350	89.337
Préstamos	14.071	15.674	20.307	35.664	51.941
Valores públicos	10.886	12.353	10.752	5.372	37.393
Recursos devengados sobre préstamos	139	121	177	314	4
Sector privado	72.206	70.578	67.910	55.979	47.948
En moneda nacional	27.420	26.659	25.688	15.626	41.262
Préstamos	24.741	24.385	23.286	13.516	30.104
Inversiones en valores privados	2.080	1.700	1.873	1.701	8.433
Recursos devengados sobre préstamos	600	574	529	409	2.724
En moneda extranjera	44.786	43.919	42.221	40.353	6.687
Préstamos	42.350	40.856	38.740	36.614	4.686
Inversiones en valores privados	1.469	2.049	2.447	2.709	1.806
Recursos devengados sobre préstamos	967	1.014	1.034	1.030	195
Otras cuentas (1)	-20.469	-17.870	-14.162	-18.977	-65.507

(1) El signo negativo indica efecto de absorción.

Nota: se compensan las operaciones del Banco Central de la República Argentina, con los bancos, compañías financieras y cajas de crédito. Los parciales pueden no coincidir con los totales por redondeo de las cifras. Para la valuación de los conceptos en moneda extranjera se consideró para cada día el tipo de cambio correspondiente. (Nota de los desarrolladores).

Fuente: Banco Central de la República Argentina. Gerencia de Estadísticas

Cuadro 14. Cantidad de entidades del sistema financiero. Total del país. Al 31 de diciembre de 1998-2002

Grupo de entidades	Entidades del sistema financiero al 31 de diciembre de				
	1998	1999	2000	2001	2002
Total del sistema	125	116	113	108	99
Bancos	102	92	89	86	78
Bancos públicos	16	16	15	13	16
Bancos públicos de la Nación	3	2	2	2	5
Bancos públicos de provincias y municipios	13	14	13	11	11
Bancos privados	86	76	74	73	62
Bancos privados S.A.	43	36	33	32	31
Bancos extranjeros	39	38	39	39	29
Bancos cooperativos	4	2	2	2	2
Entidades no bancarias	23	24	24	22	21
Compañías financieras	15	17	18	19	19
Cajas de crédito	8	7	6	3	2
Fuente: Banco Central de la República Argentina. Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias. Gerencia de Autorizaciones.					

Cuadro 15. Estimación del Balance de Pagos -En millones de dólares- 1992-2003**Cuadro 15.1. Estimación del Balance de Pagos -En millones de dólares- 1992-1996**

Año	1.992	1.993	1.994	1.995	1.996
Exportaciones	12.399	13.269	16.023	21.162	24.043
Productos primarios	3.500	3.271	3.735	4.816	5.817
Manufacturas de origen agropecuario	4.864	4.971	5.858	7.529	8.494
Manufacturas de origen industrial	2.823	3.679	4.647	6.504	6.466
Combustibles y energía	1.212	1.349	1.784	2.313	3.266
Importaciones	13.795	15.633	20.162	18.804	22.283
Fletes	1.019	1.062	1.292	1.219	1.382
Seguros	168	178	221	176	190
Importaciones	14.982	16.872	21.675	20.200	23.855
Bienes de capital	3.090	4.112	6.006	4.746	5.607
Bienes intermedios	4.746	5.063	6.242	7.220	8.408
Combustibles	510	461	674	873	922
Piezas y accesorios para bienes de capital	2.597	2.812	3.401	3.373	4.108
Bienes de consumo	3.205	3.527	3.907	3.174	3.583
Vehículos automotores de pasajeros	793	849	1.399	775	1.199
Otros	43	50	47	40	28

Cuadro 15.2. Estimación del Balance de Pagos -En millones de dólares- 1997-2000

Año	1.997	1.998	1.999	2.000
Exportaciones	26.431	26.434	23.309	26.341
Productos primarios	5.705	6.603	5.144	5.346
Manufacturas de origen agropecuario	9.105	8.762	8.193	7.864
Manufacturas de origen industrial	8.335	8.624	6.966	8.230

Combustibles y energía	3.287	2.444	3.005	4.902
<u>Importaciones</u>	28.554	29.531	24.103	23.889
Fletes	1.669	1.624	1.237	1.231
Seguros	228	223	168	161
<u>Importaciones</u>	30.450	31.377	25.508	25.281
Bienes de capital	7.718	8.500	6.748	5.924
Bienes intermedios	10.095	10.018	8.354	8.443
Combustibles	970	853	730	1.035
Piezas y accesorios para bienes de capital	5.541	5.521	4.197	4.449
Bienes de consumo	4.536	4.834	4.501	4.609
Vehículos automotores de pasajeros	1.564	1.628	957	799
Otros	27	24	21	23

Cuadro 15.3. Estimación del Balance de Pagos –En millones de dólares- 2001-2003

Año	2.001	2.002	2.003
<u>Exportaciones</u>	26.543	25.709	29.566
Productos primarios	6.052	5.290	6.460
Manufacturas de origen agropecuario	7.460	8.168	9.991
Manufacturas de origen industrial	8.306	7.635	7.703
Combustibles y energía	4.725	4.618	5.412
<u>Importaciones</u>	19.158	8.473	13.119
Fletes	1.034	466	637
Seguros	128	50	77
<u>Importaciones</u>	20.320	8.990	13.833
Bienes de capital	4.181	1.293	2.517
Bienes intermedios	7.343	4.369	6.264
Combustibles	841	482	547

Piezas y accesorios para bienes de capital	3.407	1.526	2.227
Bienes de consumo	3.998	1.137	1.756
Vehículos automotores de pasajeros	535	174	509
Otros	15	10	13

Fuente: Elaboración en base a datos del INDEC

Cuadro 16. Stock de Inversión Extranjera Directa en Argentina (1)

-Saldos a fin de período en millones de dólares-

	Sector Privado Financiero (2)	Sector Privado No Financiero (3)	Total
A fines de			
1991	1.334	10.190	11.524
1992	1.393	14.910	16.303
1993	1.748	16.772	18.520
1994	1.955	20.473	22.428
1995	2.528	25.463	27.991
1996	3.001	30.556	33.557
1997	4.507	37.506	42.013
1998	5.671	42.126	47.797
1999	6.403	55.523	61.926
2000	7.205	60.396	67.601
2001	7.012	61.987	68.999
2002	2.610	29.615	32.225
2003	2.872	35.272	38.144

(1) Cifras
provisorias.

(2) A valor
contable.

(3) Estimaciones a valor contable.

Fuente: Dirección Nacional de Cuentas Nacionales, INDEC

Cuadro 17. Inversión pública y privada. En millones de pesos corrientes 1993-2002

Año	Inversión		
	Pública	Privada	Total
1993	4.005	41.064	45.069
1994	4.575	46.756	51.331
1995	3.912	42.374	46.285
1996	3.131	46.080	49.211
1997	4.417	52.310	56.727
1998	4.590	55.005	59.595
1999	4.548	46.526	51.074
2000	2.987	43.034	46.020
2001	2.769	35.330	38.099
2002	2.340	35.047	37.387

El sector público se compone de la administración nacional y las empresas públicas (financieras y no financieras) de las jurisdicciones: Nación, Provincias y Municipios. La inversión pública consiste en la formación bruta de capital fijo de la administración nacional de Nación, Provincias y Municipios. La inversión del sector público está constituida por la inversión pública más la formación bruta de capital fijo de las empresas públicas (financieras y no financieras) de todas las jurisdicciones (Nación, Provincias y Municipios). (Nota de los desarrolladores INDEC).

Fuente: Dirección Nacional de Cuentas Nacionales. INDEC

Cuadro 18. Población urbana y rural según censos nacionales. Total del país. Años 1895-2001
En porcentajes

Año	1895	1914	1947	1960	1970	1980	1991	2001 (1)
Población								
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Urbana	37,4	52,7	62,2	72,0	79,0	82,8	88,4	89,3
Rural	62,6	47,3	37,8	28,0	21,0	17,2	11,6	10,7

(1): Resultados provisionales.

Fuente: Censos Nacionales de Población.

Cuadro 19. Distribución de la población según localidades y cantidad de habitantes. Total del país. Año 1991.

Tamaño de la localidad, cantidad de localidades y de población		
	Cantidad	Porcentaje
Total del país		
Cantidad de localidades	785	100,00
Población (en miles)	28.439	100,00
Localidades de más de 100.000 habitantes		
Cantidad de localidades	26	3,31
Población (en miles)	20.220	71,10
Localidades de 50.000 a 99.999 habitantes		
Cantidad de localidades	28	3,57
Población (en miles)	1.958	6,88
Localidades de 10.000 a 49.999 habitantes		
Cantidad de localidades	185	23,57
Población (en miles)	3.845	13,52
Localidades de 2.000 a 9.999 habitantes		
Cantidad de localidades	546	69,55
Población (en miles)	2.417	8,50

Fuente: elaboración en base a datos del INDEC.

Cuadro 20. Comportamiento de la deuda pública 1992-2003

<i>Total de Deuda Externa a</i>	<u>dic-92</u>	<u>dic-93</u>	<u>dic-94</u>	<u>dic-95</u>	<u>dic-96</u>		
<i>En millones de dólares</i>							
	62.973	72.425	85.909	99.146	110.614		
<i>a</i>	<u>dic-97</u>	<u>dic-98</u>	<u>dic-99</u>	<u>dic-00</u>	<u>dic-01</u>	<u>dic-02</u>	<u>dic-03</u>
	125.051	141.929	145.289	146.660	139.894	135.681	146.955

Cuadro 21. Composición de la deuda pública a diciembre de 2001

Tipo de deuda y acreedor	2001	
	Saldo al 31 de diciembre	Distribución porcentual
	Millones de u\$s	%
Total	144.453	100,00
Préstamos	82.650	57,22
Organismos oficiales	4.477	3,10
Club de París	1.879	1,30
Otros bilaterales	2.597	1,80
Organismos internacionales	32.362	22,40
BID	8.704	6,03
BIRF	9.673	6,70
FMI	13.952	9,66
FONPLATA	27	0,02
FIDA	6	--
Otros acreedores	1.537	1,06
Banca privada	2.015	1,39
Títulos públicos	55.057	38,11
En moneda nacional	1.504	1,04
En moneda extranjera	53.552	37,07
Anticipos BCRA y Letes	6.746	4,67

Fuente: Ministerio de Economía. Secretaría de Finanzas. Dirección de Administración de la Deuda Pública

Cuadro 22. Evolución de la deuda externa Argentina 1966-2000 (detalle por año, gobierno, presidente y porcentaje de aumento de la deuda).

Presidente y porcentaje de aumento de la deuda.				
Año	Presidente	Gobierno	Deuda externa (en millones de dólares)	Aumento de la deuda
1966	Onganía	De facto	3.276	+ 46%
1967			3.240	
1968			3.395	
1969			3.970	
1970	Levingston		4.765	
1971	Lanusse		4.800	
1972			4.800	
1973	Cámpora/Perón	PJ	4.890	+ 62%
1974	-Perón -		5.000	
1975	Martínez de Perón		7.800	
1976	Videla	De facto	9.700	+ 364%
1977			11.700	
1978			13.600	
1979			19.000	
1980			27.200	
1981	Galtieri		35.700	
1982			43.600	
1983	Bignone		45.100	
1984	Alfonsín	UCR	46.200	+ 44%
1985			49.300	
1986			52.500	
1987			58.500	
1988			58.700	
1989	Menem	PJ	65.300	+ 123%
1990			62.200	
1991			61.334	
1992			62.586	
1993			72.209	
1994			85.656	
1995			98.547	
1996			109.756	
1997			124.832	
1998			140.884	
1999			146.219	
2000	De la Rúa	Alianza	147.667	+ 9%

Fuente: Jaime Poniachik en Revista *La Nación* del 6-5-01, *Como empezó la deuda externa*, pp. 22 a 24.

Cuadro 23. Beneficiarios de programas de empleo, por provincia. Promedio anual 1998-2002

Provincia	Beneficiarios (promedio) de programas de empleo				
	1998	1999	2000	2001	2002
Ciudad de Buenos Aires	1.258	1.414	1.224	972	38.962
Buenos Aires	17.998	26.294	21.397	29.573	558.381
Catamarca	1.656	1.647	1.128	1.508	19.611
Chaco	7.763	5.955	4.158	4.698	62.575
Chubut	1.748	1.462	944	781	10.887
Córdoba	7.848	8.083	6.164	6.240	86.787
Corrientes	5.856	4.176	5.946	3.828	35.047
Entre Ríos	5.256	3.883	2.980	2.624	35.709
Formosa	3.289	2.708	1.788	1.781	36.632
Jujuy	4.964	3.905	3.457	4.169	46.885
La Pampa	2.002	1.588	734	800	11.750
La Rioja	3.087	3.202	1.506	1.374	17.509
Mendoza	3.908	2.978	2.374	2.125	40.282
Misiones	5.720	4.547	3.189	2.583	33.332
Neuquén	4.690	2.472	1.735	1.892	16.197
Río Negro	2.287	2.438	2.126	1.687	18.678
Salta	4.448	4.192	5.070	5.346	62.689
San Juan	2.119	1.777	1.350	1.298	23.258
San Luís	1.206	1.144	997	813	12.914
Santa Cruz	661	586	499	372	3.042
Santa Fe	13.109	10.520	8.336	9.603	127.595
Santiago del Estero	3.629	4.154	3.444	3.165	36.258
Tierra del Fuego	472	480	473	263	2.235
Tucumán	7.102	6.290	4.647	4.311	60.918
	112.076	105.895	85.665	91.806	1.398.129
Fuente: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Secretaría de Empleo. Dirección General de Estudios y Formulación de Políticas de Empleo.					

Cuadro 24. Población alojada en institutos carcelarios, por situación jurídica. Total del país. Años 1998-2002

Situación jurídica	Población alojada en institutos carcelarios				
	1998	1999	2000	2001	2002 (1)
Total	6.385	6.766	7.146	7.980	8.963
Condenados	2.827	2.987	3.103	3.175	3.929
Procesados	3.473	3.779	4.043	4.805	4.863
Otros alojados	85	.	.	.	171

(1) Relevamiento Nacional a octubre de 2002.
 Nota: Para el año 2002, sólo incluye la población penal alojada en unidades del Servicio Penitenciario Federal.
 Fuente: Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.
 Subsecretaría de Política Criminal y Asuntos Penitenciarios. Dirección Nacional del Servicio Penitenciario Federal.

Cuadro 25. Cantidad de explotaciones agropecuarias según provincia. Total del país. Comparación 1988-2002

Cuadro 25.1. Cantidad de explotaciones agropecuarias según provincia. Total del país. Año 1988

Provincia	Explotaciones agropecuarias
	Total
Total	421.221
Buenos Aires	75.531
Catamarca	9.538
Chaco	21.284
Chubut	4.241
Córdoba	40.817
Corrientes	23.218
Entre Ríos	27.197
Formosa	12.181
Jujuy	8.526
La Pampa	8.718
La Rioja	7.197
Mendoza	35.221
Misiones	28.566
Neuquén	6.641

Río Negro	9.235
Salta	9.229
San Juan	11.001
San Luís	6.962
Santa Cruz	1.114
Santa Fe	37.029
Santiago del Estero	21.122
Tierra del Fuego	82
Tucumán	16.571

Fuente: INDEC, Censo Nacional Agropecuario 1988.

Cuadro 25.2. Cantidad de explotaciones agropecuarias y superficie total, según provincia. Total del país. Resultados provisionales del CNA 2002

Provincia	Explotaciones agropecuarias	
	Cantidad	Superficie total Hectáreas
Total	332.057	172.105.798
Buenos Aires	50.956	25.688.253
Catamarca	9.227	1.586.796
Chaco	16.903	5.740.524
Chubut	3.709	19.100.423
Córdoba	26.405	12.439.240
Corrientes	15.216	6.696.127
Entre Ríos	21.601	6.336.537
Formosa	9.958	5.147.194
Jujuy	8.997	1.280.550
La Pampa	7.782	12.718.981
La Rioja	8.111	3.035.940
Mendoza	29.448	5.300.418
Misiones	27.959	2.061.470
Neuquén	5.570	2.157.678
Río Negro	7.412	13.898.669
Salta	10.299	4.273.205
San Juan	8.511	740.804
San Luis	4.289	5.368.131
Santa Cruz	945	19.856.720
Santa Fe	27.795	11.009.569
Santiago del Estero	20.937	5.357.188
Tierra del Fuego	90	1.173.767
Tucumán	9.937	1.137.614

Fuente: INDEC, Censo Nacional Agropecuario 2002.

Cuadro 26. Oferta y demanda Globales**Cuadro 26.1. Oferta Global: Millones de pesos, a precios de 1993**

Año	PIB a precios de mercado	Importaciones
1993	236.505	22.028
1994	250.308	26.682
1995	243.186	24.066
1996	256.626	28.284
1997	277.441	35.884
1998	288.123	38.904
1999	278.369	34.521
2000(*)	276.173	34.466
2001(*)	263.997	29.659
2002(*)	235.236	14.812
2003(*)	256.023	20.376

Cuadro 26.2. Demanda Global: Millones de pesos, a precios de 1993

Año	Consumo Privado	Consumo Público	Inversión Bruta Interna Fija	Exportaciones
1993	163.676	31.953	45.069	16.341
1994	173.608	32.095	51.231	18.840
1995	166.008	32.339	44.528	23.085
1996	175.196	33.041	48.484	24.850
1997	190.922	34.104	57.047	27.876
1998	197.557	35.249	60.781	30.838

1999	193.610	36.173	53.116	30.449
2000(*)	192.332	36.382	49.502	31.272
2001(*)	181.290	35.629	41.750	32.129
2002(*)	155.267	33.820	26.533	33.123
2003(*)	167.951	34.314	36.659	35.108
(*) Estimaciones preliminares				
Fuente: INDEC				

Cuadro 27. Balanza comercial de la industria manufacturera (1991-2001)
Cuadro 27.1. Balanza comercial de la industria manufacturera (1991-1996)
(Millones de U\$S y %)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
1. Saldo de la balanza comercial de la industria	-348,4	-7.192,5	-8.137,5	-11.107,9	-6.119,1	-8.844,6
2. Saldo de la balanza comercial	3.702,50	-2.637,00	-3.668,00	-5.751,20	841,7	48,9
3. PBI industrial	46.197,70	49.975,80	52.593,10	56.482,80	53.376,20	56.207,90
4. PBI	189.440,20	228.837,90	255.504,90	279.595,70	274.389,40	289.929,00
(1/3)	6,70%	18,70%	19,70%	23,70%	17,40%	22,60%
(1/4)	1,60%	4,10%	4,10%	4,80%	3,40%	4,40%

Fuente: Notcheff Güell CTA, 2004 Elaboración en base a INDEC

Cuadro 27.2. Balanza comercial de la industria manufacturera (1997-2001)
(Millones de U\$S y %)

	1997	1998	1999	2000	2001
1. Saldo de la balanza comercial de la industria	-12.984,3	-13.967,1	-10.328,2	-9.164,2	-4.538,7
2. Saldo de la balanza comercial	-4.019,3	-4.943,7	-2.199,5	1.060,5	6.223,1
3. PBI industrial	61.297,93	62.621,90	58.527,40	58.361,90	53.944,08
4. PBI	313.445,21	325.513,44	314.493,64	312.012,66	298.256,55
(1/3)	21,18%	22,30%	17,65%	15,70%	8,41%
(1/4)	4,14%	4,29%	3,28%	2,94%	1,52%

Fuente: Notcheff Güell CTA, 2004

Cuadro 28. Evolución de los saldos comerciales.

(en millones de \$ y porcentajes)

	1991		1992		1993	
	Mill. de \$	%	Mill. de \$	%	Mill. de \$	%
SALDOS POSITIVOS						
SELECCIONADOS						
Pescados y crustáceos, moluscos y otr. invertebr. Acuáticos.	399.528	4,68	491.833	5,87	633.007	7,63
Cereales	1.054.729	12,37	1.539.305	18,37	1.447.095	17,43
Algodón.	188.221	2,21	35.061	0,42	-19.504	-0,23
Leche y productos lácteos; huevos de ave; miel natural	31.050	0,36	-44.234	-0,53	59.045	0,71
Residuos y desperdicios de las industrias alimentarias	1.261.588	14,79	1.448.940	17,29	1.441.908	17,37
Productos energéticos	300.707	3,53	657.596	7,85	821.167	9,89
Total	8.529.916	100	8.380.262	100	8.300.899	100
SALDOS NEGATIVOS						
SELECCIONADOS						
Productos farmacéuticos.	-45.046	0,94	-107.708	0,98	-134.323	1,12
Abonos.	-38.808	0,81	-66.591	0,60	-72.253	0,60
Manufacturas plásticas y manufacturas de estas materias.	-239.307	5,01	-410.708	3,73	-560.310	4,69
Papel y cartón; manuf. de pasta de celulosa, papel o cartón.	-154.673	3,24	-331.407	3,01	-409.550	3,43
Instrumentos y aparatos de óptica, foto, cine, medida, etc.	-230.854	4,83	-405.277	3,68	-416.441	3,48
Prendas y complem. (accesorios) de vestir, exc. los de punto.	-5.714	0,12	-160.134	1,45	-171.606	1,44
Reactores nucleares,	-897.127	18,78	-2.142.533	19,46	-2.660.487	22,25

máquinas, aparatos y sus partes						
Máquinas, aparatos y material eléctrico y sus partes	-829.294	17,36	-2.118.294	19,24	-2.400.600	20,08
Vehículos automóviles y demás vehíc. terrestres y sus partes	-407.443	8,53	-1.661.656	15,09	-1.706.580	14,27
Total	-4.777.865	100	-11.009.835	100	-11.956.325	100

Evolución de los saldos comerciales (en millones de \$ y porcentajes)

	1994		1995		1996	
	Mill. de \$	%	Mill. de \$	%	Mill. de \$	%

SALDOS

POSITIVOS

SELECCIONADOS

Pescados y crustáceos, moluscos y otr. invertebr. Acuáticos.	652.235	6,63	807.184	6,25	912.403	5,97
Cereales	1.321.049	13,44	1.820.797	14,10	2.509.068	16,42
Algodón.	176.869	1,80	466.574	3,61	460.229	3,01
Leche y productos lácteos; huevos de ave; miel natural	122.662	1,25	263.015	2,04	309.758	2,03
Residuos y desperdicios de las industrias alimentarias	1.331.358	13,54	1.225.668	9,49	2.332.927	15,27
Productos energéticos	1.018.128	10,36	1.344.043	10,41	2.067.120	13,53
Total	9.831.026	100	12.917.272	100	15.276.780	100

SALDOS

NEGATIVOS

SELECCIONADOS

Productos farmacéuticos.	-235.007	1,51	-204.793	1,70	-223.328	1,47
Abonos.	-122.621	0,79	-211.139	1,75	-398.147	2,62
Manufacturas plásticas y manufacturas de estas materias.	-651.905	4,18	-653.444	5,41	-762.134	5,01
Papel y cartón; manuf. de pasta de celulosa, papel o cartón.	-462.743	2,97	-475.387	3,94	-550.133	3,61
Instrumentos y aparatos de óptica, foto, cine, medida, etc.	-595.954	3,82	-497.856	4,12	-584.530	3,84
Prendas y complem. (accesorios) de vestir,	-182.679	1,17	-73.992	0,61	-111.938	0,74

exc. los de punto.						
Reactores nucleares, máquinas, aparatos y sus partes	-3.737.812	23,99	-3.074.081	25,46	-3.730.373	24,50
Máquinas, aparatos y material eléctrico y sus partes	-2.841.782	18,24	-2.332.586	19,32	-2.749.089	18,06
Vehículos automóviles y demás vehíc. terrestres y sus partes	-2.527.752	16,22	-773.865	6,41	-1.575.201	10,35
Total	-15.581.521	100	-12.076.228	100	-15.225.478	100

	1997		1998		1999	
	Mill. de \$	%	Mill. de \$	%	Mill. de \$	%
SALDOS POSITIVOS SELECCIONADOS						
Pescados y crustáceos, moluscos y otr. invertebr. Acuáticos.	936.123,00	6,24	834.580	5,70	758.645	5,50
Cereales	2.926.348	19,50	3.010.991	20,56	2.044.411	14,82
Algodón.	281.878	1,88	164.085	1,12	130.719	0,95
Leche y productos lácteos; huevos de ave; miel natural	336.161	2,24	354.494	2,42	437.888	3,18
Residuos y desperdicios de las industrias alimentarias	2.364.271	15,75	1.962.982	13,40	2.008.556	14,56
Productos energéticos	2.187.753	14,58	1.486.109	10,15	2.147.671	15,57
Total *	15.008.707	100	14.648.088	100	13.791.524	100
SALDOS NEGATIVOS SELECCIONADOS						
Productos farmacéuticos.	-221.775	1,16	-306.932	1,55	-341.378	2,11
Abonos.	-246.161	1,28	-235.683	1,19	-262.336	1,62
Manufacturas plásticas y manufacturas de estas materias.	-1.042.025	5,43	-970.422	4,91	-763.689	4,72
Papel y cartón; manuf. de pasta de celulosa, papel o cartón.	-673.457	3,51	-744.293	3,76	-656.863	4,06
Instrumentos y aparatos de óptica, foto, cine, medida, etc.	-728.074	3,80	-724.337	3,66	-655.865	4,05
Prendas y complem. (Accesorios) de vestir, exc. los de punto.	-118.150	0,62	-142.827	0,72	-146.056	0,90
Reactores nucleares, máquinas, aparatos y sus partes	-4.945.858	25,78	-5.136.136	25,96	-4.004.078	24,73

Máquinas, aparatos y material eléctrico y sus partes	-3.776.497	19,69	-3.997.457	20,21	-3.076.360	19,00
Vehículos automóviles y demás vehíc. terrestres y sus partes	-1.854.971	9,67	-2.020.952	10,22	-1.330.913	8,22
Total *	-19.183.085	100	-19.783.991	100	-16.192.178	100

	2000		2001	
	Mill. de \$	%	Mill. de \$	%
SALDOS POSITIVOS SELECCIONADOS				
Pescados y crustáceos, moluscos y otr. invertebr. Acuáticos.	795.892	5,07	913.019	5,57
Cereales	2.391.158	15,23	2.430.448	14,83
Algodón.	-5.633	-0,04	22.160	0,14
Leche y productos lácteos; huevos de ave; miel natural	372.851	2,37	316.371	1,93
Residuos y desperdicios de las industrias alimentarias	2.393.846	15,24	2.589.844	15,80
Productos energéticos	3.751.086	23,88	3.733.954	22,78
Total *	15.705.127	100	16.391.644	100
SALDOS NEGATIVOS SELECCIONADOS				
Productos farmacéuticos.	-357.413	2,42%	-327.204	3,15
Abonos.	-244.892	1,66	-154.892	1,49
Manufacturas plásticas y manufacturas de estas materias.	-704.077	4,77	-409.226	3,95
Papel y cartón; manuf. de pasta de celulosa, papel o cartón.	-639.415	4,33	-506.750	4,89
Instrumentos y aparatos de óptica, foto, cine, medida, etc.	-626.121	4,24	-464.191	4,48
Prendas y complem. (accesorios) de vestir, exc. los de punto.	-155.992	1,06	-131.063	1,26
Reactores nucleares, máquinas, aparatos y sus partes	-3.365.650	22,80	-2.726.697	26,29
Máquinas, aparatos y material eléctrico y sus partes	-3.694.856	25,03	-2.233.903	21,54
Vehículos automóviles y demás vehíc. terrestres y sus partes	-766.221	5,19	99.044	-0,95
Total *	-14.761.037	100	-10.372.007	100

Variación de las importaciones y del valor agregado bruto de bienes de capital seleccionados (en porcentajes)

	94/93	95/94	96/95	97/96	98/97	99/98	00/99	01/00
VARIACIÓN IMPORTACIONES								
Fabricación de maquinaria de uso general.	47,8%	7,6%	6,5%	20,6%	2,8%	-10,7%	-16,5%	-13,6%
Fabricación de maquinaria de uso especial.	22,7%	-24,9%	38,8%	24,0%	-6,0%	-32,0%	-24,4%	-5,5%

Fabricación de motores, generadores y transformadores eléctricos, y aparatos de distribución y control de la energía eléctrica.	37,3%	9,2%	16,0%	15,4%	33,3%	-42,7%	9,6%	-25,7%
Instrumentos médicos, ópticos y de precisión, y de relojes.	30,7%	66,3%	35,9%	23,2%	-1,4%	-9,5%	1,0%	-19,9%
VARIACIÓN VALOR BRUTO DE PRODUCCIÓN								
Fabricación de maquinaria de uso general.	0,4%	20,1%	0,3%	0,7%	-2,9%	-25,1%	5,5%	-7,9%
Fabricación de maquinaria de uso especial.	7,9%	6,7%	16,8%	-7,3%	-6,7%	-35,1%	-18,0%	-19,7%
Fabricación de motores, generadores y transformadores eléctricos, y aparatos de distribución y control de la energía eléctrica.	-24,9%	-3,5%	19,1%	16,2%	-2,9%	-27,1%	-14,2%	-18,5%
Instrumentos médicos, ópticos y de precisión, y de relojes.	-13,5%	-20,0%	-0,8%	35,7%	-7,9%	-6,0%	-12,3%	-26,7%
IMPORTACIONES/VALOR BRUTO DE PRODUCCIÓN								
Fabricación de maquinaria de uso general.	47,2%	-10,4%	6,2%	19,7%	5,9%	19,3%	-20,8%	-6,2%
Fabricación de maquinaria de uso especial.	13,8%	-29,6%	18,9%	33,8%	0,7%	4,8%	-7,8%	17,6%
Fabricación de motores, generadores y transformadores eléctricos, y aparatos de distribución y control de la energía eléctrica.	82,7%	13,1%	-2,6%	-0,7%	37,3%	-21,3%	27,7%	-8,9%
Instrumentos médicos, ópticos y de precisión, y de relojes.	51,0%	107,9%	37,1%	-9,2%	7,1%	-3,7%	15,2%	9,3%

Fuente: Notcheff-Güell, CTA, 2004, en base a datos de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales - MECON INDEC

Cuadro 29. Evolución de la Inversión Bruta Interna y de la inversión en maquinaria y equipo nacional e importado

	94/93	95/94	96/95	97/96	98/97	99/98	00/99	01/00
Inversión Bruta Interna	13,67%	-13,08%	8,88%	17,66%	6,54%	-12,61%	-6,80%	-15,66%
Inversión en maquinaria y equipo	15,53%	-12,39%	13,20%	18,40%	5,42%	-16,16%	-2,02%	-20,67%
Inversión en maquinaria y equipo nacional	1,07%	-5,94%	7,87%	2,13%	1,26%	-16,75%	-5,91%	-11,39%
Inversión en maquinaria y equipo importado	38,04%	-19,75%	20,32%	37,90%	9,11%	-15,67%	1,15%	-27,69%

Fuente: Notcheff Güell CTA, 2004, en base a datos de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales - MECON INDEC

Cuadro 30. Relaciones entre deuda externa y stock de activos externos, 1992-2000

Cuadro 30.1. Relaciones entre deuda externa y stock de activos externos, 1992-1996 (millones de dólares al final de cada año y porcentajes)

Deuda Externa	1992	1993	1994	1995	1996
I. Total	62.972	72.425	85.908	99.146	110.662
II. Sector Público no Financiero y Banco Central	50.678	53.606	61.268	67.192	74.113
III. Sector Privado no Financiero	5.774	9.938	13.842	18.203	20.890
IV. Sector Financiero (sin Banco Central)	6.520	8.882	10.799	13.752	15.659
Activos de residentes argentinos en el exterior					
V. Total (con inversión directa)	53.429	56.847	62.715	74.788	83.881
VI. Total (sin inversión directa)	47.637	50.351	55.207	65.782	73.275
VII. Sector Financiero	4.300	6.065	6.566	7.465	11.153
VIII. Sector Privado no Financiero	49.129	50.782	56.149	67.323	72.728
IX. Inversión directa	5.792	6.496	7.508	9.006	10.606

Cuadro 30.2. Relaciones entre deuda externa y stock de activos externos, 1997-2000 (millones de dólares al final de cada año y porcentajes)

Deuda Externa	1997	1998	1999	2000	Var. 2000/1992 (%)
I. Total	125.091	141.943	145.955	147.186	133,7
II. Sector Público no Financiero y Banco Central	74.912	83.111	85.362	85.657	69,0
III. Sector Privado no Financiero	29.590	36.526	36.965	36.754	536,5
IV. Sector Financiero (sin Banco Central)	20.589	22.306	23.628	24.775	280,0
Activos de residentes argentinos en el exterior					
V. Total (con inversión directa)	96.605	101.959	106.543	113.194	111,9
VI. Total (sin inversión directa)	82.345	85.377	88.711	94.446	98,3
VII. Sector Financiero	17.362	16.236	15.877	18.641	333,5
VIII. Sector Privado no Financiero	79.243	85.723	90.666	94.553	92,5
IX. Inversión directa	14.260	16.582	17.832	18.748	223,7

Cuadro 31. Estructuras porcentuales de saldos de la cuenta corriente y de la cuenta de capital del balance de pagos, 1992-2000

Cuadro 31.1. Estructuras porcentuales de saldos de la cuenta corriente y de la cuenta de capital del balance de pagos, 1997-1996

	1992	1993	1994	1995	1996
CUENTA CORRIENTE					
Mercancías	24,4	28,7	36,9	-44,4	-25,3
Servicios	43,9	39,9	33,4	64,7	50,9
Intereses	26,0	18,5	15,9	47,6	48,8
Utilidades y Dividendos	17,3	18,0	17,1	40,4	30,5
Otras Rentas	-0,2	-0,1	-0,1	-0,2	-0,1
Transferencias corrientes	-11,4	-4,9	-3,2	-8,1	-4,8

CUENTA CAPITAL Y FINANCIERA						
Sector Bancario	14,2	-12,5	15,7	64,7	-1,4	
Sector Público no Financiero	10,2	52,2	31,9	81,9	72,8	
Sector Privado No Financiero	75,6	60,3	52,4	-46,6	28,6	

Cuadro 31.2. Estructuras porcentuales de saldos de la cuenta corriente y de la cuenta de capital del balance de pagos, 1997-2000

	1997	1998	1999	2000	1992/2000
CUENTA CORRIENTE					
Mercancías	17,1	21,2	6,2	-27,2	8,4
Servicios	35,6	30,3	32,9	46,0	39,1
Intereses	34,0	34,7	47,3	64,7	37,0
Utilidades y Dividendos	16,1	15,7	15,8	18,3	19,3
Otras Rentas	0,0	0,0	-0,0	0,0	-0,0
Transferencias corrientes	-2,7	-2,0	-2,2	-1,9	-3,8
CUENTA CAPITAL Y FINANCIERA					
Sector Bancario	-6,4	19,8	11,3	-0,7	9,0
Sector Público no Financiero	49,1	51,2	74,2	100,1	56,5
Sector Privado No Financiero	57,3	29,0	14,5	0,6	34,5

Nota: En el caso de la cuenta corriente, cuyo saldo es deficitario en todos los años, un signo negativo en la contribución porcentual de uno de sus componentes refleja un superávit en términos monetarios. (Nota de los desarrolladores).

Fuente: Elaboración en base a Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

Cuadro 32. Estimación del Balance financiero, 1992-2000 (millones de dólares)**Cuadro 32.1. Estimación del Balance financiero, 1992-1996 (millones de dólares)**

	1992	1993	1994	1995	1996
Cuenta corriente	-5.731,2	-8.241,8	-11.219,5	-5.307,9	-6.943,4
Mercancías	-1.395,9	-2.363,6	-4.138,9	2.357,4	1.759,5
Exportaciones	12.398,9	13.268,9	16.023,3	21.161,7	24.042,7
Importaciones	13.794,8	15.632,5	20.162,2	18.804,3	22.283,2
Servicios	-2.516,1	-3.285,7	-3.746,9	-3.431,6	-3.534,8
Exportaciones de s/ reales	3.009,1	3.095,7	3.361,5	3.747,4	4.302,7
Importaciones de s/ reales	5.525,2	6.381,4	7.108,4	7.179,0	7.837,5
Rentas	-2.472,1	-2.995,1	-3.694,3	-4.662,0	-5.501,6
Renta de la inversión	-2.483,1	-3.005,8	-3.704,8	-4.672,2	-5.509,7
Intereses	-1.491,9	-1.522,1	-1.788,7	-2.526,2	-3.390,8
Ganados	2.002,0	2.087,0	2.986,0	3.847,8	3.965,9
Pagados	3.493,9	3.609,1	4.774,7	6.374,0	7.356,7
Utilidades y Dividendos	-991,1	-1.483,7	-1.916,1	-2.146,0	-2.118,9
Ganados	336,0	491,0	462,0	528,0	462,0
Pagados	1.327,1	1.974,7	2.378,1	2.674,0	2.580,9
Otras Rentas	11,0	10,7	10,5	10,2	8,1
Transferencias corrientes	652,9	402,6	360,6	428,3	333,5
Cuenta capital y Financiera	9.203,5	13.549,0	12.717,5	7.135,0	12.404,5
Sector Bancario	1.304,0	-1.694,0	1.993,0	4.617,0	-173,0
BCRA	288,0	-3.064,0	444,0	1.922,0	1.003,0
Otras entidades financieras	1.016,0	1.370,0	1.549,0	2.695,0	-1.176,0
Sector Público no Financiero	940,3	7.074,0	4.058,0	5.840,0	9.032,0
Gobierno Nacional	1.496,0	6.440,0	4.431,0	6.310,0	8.763,0
Gobiernos Locales	43,3	875,0	190,0	394,0	733,0
Empresas y otros	-599,0	-241,0	-563,0	-864,0	-464,0
Sector Privado No Financiero	6.959,2	8.169,0	6.666,5	-3.322,0	3.545,5
Errores y Omisiones Netos	-198,3	-1.057,2	-816,0	-1.929,1	-1.579,0
Variación de Reservas Internacionales	3.274,0	4.250,0	682,0	-102,0	3.882,0
Variación de reservas Internacionales del BCRA	3.105,0	4.480,0	561,0	-69,0	3.782,0
Ajuste por tipo de pase	-169,0	230,0	-121,0	33,0	-100,0
ITEM DE MEMORANDUM					
Importaciones	14.981,7	16.872,3	21.675,1	20.199,7	23.855,1

Cuadro 32.2. Estimación del Balance financiero, 1997-2000 (millones de dólares)

	1997	1998	1999	2000	1992/2000
Cuenta corriente	-12.424,4	-14.708,4	-12.444,3	-9.360,7	-86.381,6
Mercancías	-2.123,1	-3.116,8	-770,5	2.541,7	-7.250,2
Exportaciones	26.430,4	26.441,0	23.332,7	26.298,0	189.397,6
Importaciones	28.553,5	29.557,8	24.103,2	23.756,3	196.647,8
Servicios	-4.420,3	-4.459,7	-4.095,7	-4.307,7	-33.798,5
Exportaciones	4.422,1	4.645,9	4.431,1	4.529,7	35.545,2
de s/ reales					
Importaciones	8.842,4	9.105,6	8.526,8	8.837,4	69.343,7
de s/ reales					
Rentas	-6.222,5	-7.429,1	-7.851,6	-7.775,1	-48.603,4
Renta de la	-6.217,7	-7.421,9	-7.852,2	-7.773,1	-48.640,5
inversión					
Intereses	-4.219,2	-5.106,4	-5.888,6	-6.060,8	-31.994,8
Ganados	4.613,8	5.244,4	5.436,1	6.423,6	36.606,6
Pagados	8.833,0	10.350,8	11.324,7	12.484,4	68.601,4
Utilidades y	-1.998,5	-2.315,5	-1.963,6	-1.712,3	-16.645,7
Dividendos					
Ganados	859,0	881,0	642,3	997,5	5.658,8
Pagados	2.857,5	3.196,5	2.605,9	2.709,8	22.304,5
Otras Rentas	-4,8	-7,2	0,6	-2,0	37,1
Transferencias	341,5	297,2	273,5	180,4	3.270,5
corrientes					
Cuenta capital y	16.667,0	18.252,0	14.609,7	8.520,4	113.058,5
Financiera					
Sector Bancario	-1.074,0	3.613,0	1.651,5	-59,0	10.178,5
BCRA	-586,0	-512,0	-1.033,0	762,1	-775,9
Otras entidades	-488,0	4.125,0	2.684,5	-821,1	10.954,4
financieras					
Sector Público	8.187,3	9.346,6	10.844,4	8.531,4	63.854,0
no Financiero					
Gobierno	6.830,3	9.510,6	10.066,7	7.725,9	61.573,5
Nacional					
Gobiernos	1.733,0	148,8	1.364,1	1.238,0	6.719,2
Locales					
Empresas y	-376,0	-312,8	-586,4	-432,5	-4.438,7
otros					
Sector Privado	9.553,7	5.292,4	2.113,8	48,1	39.026,0
No Financiero					
Errores y	-969,6	-105,5	-964,6	400,9	-7.218,5
Omissiones Netos					
Variación de	3.273,0	3.438,0	1.200,8	-439,4	19.458,4
Reservas					
Internacionales					
Variación de	3.062,0	3.442,0	1.093,2	-424,0	19.032,2
reservas					
Internacionales					
del BCRA					
Ajuste por tipo	-211,0	4,0	-107,6	15,4	-426,2
de pase					
ITEM DE					
MEMORANDU					
M					
Importaciones	30.450,2	31.403,5	25.508,2	25.148,4	210.094,2

Fuente: Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

Provincia	Población				Población sin obra social ni plan médico ni mutual			
	Total	En hogares (1)	En instituciones colectivas	Población de 0 a 14 años	Total	Niños de 0 a 14 años	Total	Niños de 0 a 14 años
					%		valores absolutos	
Total país	36,260,130	35,927,409	332,721	10,247,695	48.1	55.6	17,441,123	5,697,718
Ciudad de Buenos Aires	2,776,138	2,725,488	50,650	468,961	26.2	32.2	727,348	151,005
Buenos Aires	13,827,203	13,708,902	118,301	3,678,933	48.8	55.5	6,747,675	2,041,808
24 Partidos del Gran Buenos Aires	8,684,437	8,639,451	44,986	2,337,001	52.0	58.5	4,515,907	1,367,146
Resto de la Provincia de Buenos Aires	5,142,766	5,069,451	73,315	1,341,932	43.5	50.4	2,237,103	676,334
Catamarca	334,568	331,635	2,933	113,416	45.0	49.6	150,556	56,254
Córdoba	3,066,801	3,028,943	37,858	354,991	45.8	53.3	1,404,595	189,210
Corrientes	930,991	925,924	5,067	127,324	62.1	67.3	578,145	85,689
Chaco	984,446	978,882	5,564	817,651	65.5	72.4	644,812	591,979
Chubut	413,237	405,594	7,643	321,583	39.5	40.5	163,229	130,241
Entre Ríos	1,158,147	1,149,418	8,729	344,661	48.7	55.8	564,018	192,321
Formosa	486,559	484,261	2,298	183,414	65.8	70.9	320,156	130,041
Jujuy	611,888	608,402	3,486	211,664	54.2	57.0	331,643	120,648
La Pampa	299,294	296,110	3,184	84,369	45.5	51.0	136,179	43,028
La Rioja	289,983	288,407	1,576	96,604	59.2	44.3	171,670	42,796
Mendoza	1,579,651	1,566,902	12,749	458,379	50.6	56.7	799,303	259,901
Misiones	965,522	960,002	5,520	364,827	57.8	61.7	558,072	225,098
Neuquén	474,155	467,857	6,298	152,026	48.7	50.0	230,913	76,013
Río Negro	552,822	545,687	7,135	171,443	49.9	52.0	275,858	89,150
Salta	1,079,051	1,070,527	8,524	387,034	60.4	65.7	651,747	254,281
San Juan	620,023	616,484	3,539	192,689	53.0	58.4	328,612	112,530
San Luis	367,933	365,255	2,678	115,233	51.6	55.8	189,853	64,300
Santa Cruz	196,958	192,851	4,107	63,419	29.2	26.9	57,512	17,060
Santa Fe	3,000,701	2,976,384	24,317	791,848	42.0	52.3	1,260,294	414,137
Santiago del Estero	804,457	800,591	3,866	286,911	63.7	70.4	512,439	201,985
Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	101,079	99,356	1,723	34,175	30.1	28.0	30,425	9,569
Tucumán	1,338,523	1,333,547	4,976	426,140	48.2	54.9	645,168	233,951

(1) Se incluye la población censada en la calle.

Cuadro 34. Resultado financiero del programa de privatizaciones, 1990-1994

(Millones de dólares estadounidenses)

Actividad	Efectivo (I)	Títulos		Pasivos Transfe- ridos (IV)	Totales	
		Valor Nominal (II)	Valor Mercado (III)		I + II + IV	I + III + IV
Teléfonos	2.279,0	5.029,0	1.257,0	-	7.308,0	3.536,0
Aerolíneas	190,1	1.313,8	394,1	-	1.503,9	584,2
Electricidad	1.295,1	2,679,7	1.914,1	460,7	3.974,8	3.669,9
Puertos	13,3	-	-	-	13,3	13,3
Radio y TV	13,9	-	-	-	13,9	13,9
Petróleo	4.846,8	1.271,1	1.080,4	-	6.117,9	5.927,2
Gas	1.163,6	3.082,1	1.120,3	1.110,0	4.245,7	3.393,9
Petroquímica	53,3	132,0	46,0	-	185,3	99,3
Astilleros	59,8	-	-	-	59,8	59,8
Siderurgia	143,3	41,8	22,5	-	185,1	165,8
Inmuebles	202,6	-	-	-	202,6	202,6
Otros	171,0	12,0	2,0	-	183,0	173,0
Total	10.431,2	13.561,5	5.836,4	1.570,7	25.563,4	17.838,3

Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO en base a información oficial.

Cuadro 35. Participación de los principales conglomerados económicos en los distintos sectores privatizados^(a)

Servicio	PEREZ COM- PANC	TE- CHINT	ASTRA (REP-SOL)	ROGGIO	CEI CITICORP HOLDINGS	LOMA NEGRA	MACRI	SOLDATI
Concesiones viales	*	*		*			*	
Electricidad (distribución)	*	*	*		*	*		
Electricidad (generación)	*	*			*			*
Electricidad (transporte)	*							*
Gas (distribución)	*		*		*	*	*	*
Gas (transporte)	*	*			*			*
Petróleo ^(b)	*	*	*	*			*	*
Subterráneos				*				
Telecomunicaciones	*	*			*			*
Transporte ferroviario ^(c)	*	*		*		*		*
Agua y desagües cloacales								*
Industria siderúrgica		*			*			

(a) Se incluyen las principales participaciones de los conglomerados seleccionados en las diversas privatizaciones realizadas.

(b) Cabe aclarar que muchas de dichas participaciones fueron vendidas en el transcurso de la década.

^(b) Además de YPF, incluye áreas de explotación, destilerías, refinerías y buques de YPF transferidos al sector privado.

^(c) Incluye los ferrocarriles de carga y de pasajeros.

Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO en base a información oficial. Notas de los desarrolladores.

Cuadro 36. Presencia de los principales conglomerados empresarios en las diversas fases de la cadena gasífera y en otros segmentos del mercado energético

CONGLOMERADO	SEGMENTO			OTROS ⁽¹⁾	OTROS SEGMENTOS DEL MERCADO ENERGÉTICO
	Exploración y/o producción	<i>Transporte</i>	Distribución		
Repsol-YPF	*		*	*	*
Soldati	*	*		*	*
Pérez Companc	*	*		*	*
Techint	*	*	*	*	*

Cuadro 37. Variación de precios y tarifas seleccionados, marzo 1991-junio 2001

(Índice base marzo 1991 = 100)

SECTOR	INDICE
Indice de Precios Mayoristas Nivel General	115,8
Corredores viales	142,7
Telefonía básica	124,4
Gas natural (promedio)	149,0

Fuente: Proyecto "Privatización y Regulación en la Economía Argentina": Privatizaciones en la Argentina. Regulación tarifaria, mutaciones en los precios relativos, rentas extraordinarias y concentración económica, Documento de Trabajo Nro. 7, FLACSO/Secyt/Conicet, 1999.

Cuadro 38. Evolución del PBI y de las ventas de las empresas privatizadas que integran las 200 empresas más grandes del país. 1993-2000 (base 1993 = 100)

	Ventas empresas privatizadas	PBI GLOBAL
1993	100	100
1994	116	109
1995	129	109
1996	143	115
1997	145	124
1998	152	126
1999	166	120
2000	185	120

Fuente: Área Economía y Tecnología de la FLACSO

Cuadro 39. Empresas de servicios públicos.

Cuadro 39.1. Índice de empleo desagregado por sector de actividad. 1985-1993. (1985=100)

Empresas	Fecha transf.	1985	1989	1990	1991	1992	1993
Telefonía	Nov-90	100	96,55	93,38	85,33	78,66	73,47
Correos	Nov-97	100	91,08	88,58	77,66	60,67	60,67
Transporte aéreo	Nov-90	100	102,18	103,21	91,02	78,83	59,04
Agua y cloacas	Dic-92	100	97,08	87,03	87,03	83,91	66,70
Energía eléctrica	Jul-93	100	104,89	103,25	95,55	86,84	50,48
Transporte ferroviario	11/91 a 11/92	100	91,52	87,43	83,48	65,59	21,87
Gas	Dic-92	100	102,88	104,43	106,38	102,36	57,18
Total		100	94,76	91,55	85,32	71,97	45,85

Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO en base a Informe de la SIGEP (1990) y Balances de las empresas (1991-1998) IGJ.

Cuadro 39.2. Empresas de servicios públicos.

Índice de empleo desagregado por sector de actividad. 1985-1998. (1985=100)

Empresas	Fecha transf.	1985	1994	1995	1996	1997	1998
Telefonía	Nov-90	100	66,86	64,42	59,33	50,30	47,89
Correos	Nov-97	100	50,44	45,73	45,80	51,25	39,89
Transporte aéreo	Nov-90	100	60,21	54,05	49,46	45,99	45,47
Agua y cloacas	Dic-92	100	53,03	42,16	43,56	45,20	44,92
Energía eléctrica	Jul-93	100	44,64	40,49	37,03	33,16	31,44
Transporte ferroviario	11/91 a 11/92	100	19,37	15,78	15,79	15,16	15,29
Gas	Dic-92	100	55,45	55,09	54,05	53,01	50,17

Total		100	40,69	36,81	35,34	33,79	31,14
--------------	--	------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------

Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO en base a Informe de la SIGEP (1990) y Balances de las empresas (1991-1998) IGJ.

Cuadro 39.3. Las empresas de servicios públicos.

Volumen de empleo total desagregado por sector de actividad. 1985-1992.

(En valores absolutos)

Sector	1985	1989	1990	1991	1992
Telefonía	47088	45463	43973	40179	37041
Correos	41484	37784	36747	32215	25169
Transp. Aéreo	10561	10791	10900	9613	8325
Agua y cloacas	9652	9370	8400	8400	8099
Energía eléctrica	21745	22809	22451	20778	18883
Transp. Ferroviario	102941	94216	90000	85936	67521
Distr. de gas	9883	10168	10321	10514	10116
Total	243354	230601	222792	207635	175154

Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO en base a Informe de la SIGEP (1990) y Balances de las empresas (1991-1998) IGJ.

Cuadro 39.4. Las empresas de servicios públicos.

Volumen de empleo total desagregado por sector de actividad. 1993-1998.

(En valores absolutos)

Sector	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Telefonía	34597	31484	30336	27939	23683	22550
Correos	25169	20926	18969	19000	21261	16548
Transp. Aéreo	6235	6359	5708	5223	4857	4802
Agua y cloacas	6438	5118	4069	4204	4363	4336
Energía eléctrica	10976	9707	8805	8053	7210	6837
Transp. Ferroviario	22517	19943	16244	16250	15609	15739
Distr. de gas	5651	5480	5445	5342	5239	4958
Total	111583	99017	89576	86011	82222	75770

Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO en base a Informe de la SIGEP (1990) y Balances de las empresas (1991-1998) IGJ.

Cuadro 40. Variación de precios y tarifas de gas, marzo 1991-junio 2001

(Índice base marzo 1991=100)

Gas natural	149,0
Residencial	227,0
Pequeñas y medianas empresas	123,8
Gran Usuario Industrial	
(Servicio interrumpible)	106,3

Gran Usuario Industrial
(Servicio en firme)

111.3

**Cuadro 41. Variación de precios y tarifas eléctricas, marzo 1991-junio 2001
(Índice base marzo 1991=100)**

Residencial

Bajo consumo 101,2

Alto consumo 29,3

Industrial

Bajo consumo 75,9

Alto consumo 57,6

Cuadro 42. Relación entre el costo de una canasta típica de consumo telefónico y el salario medio industrial, 1996 (en dólares, porcentajes e índices)

País	(1) Costo de una canasta típica de consumo telefónico (en u\$s)	(2) Salario medio industrial (en u\$s)	(1) / (2)	(1) / (2) (Prom. 100)
España	31,01	1.553	2,0 %	108,0
Estados Unidos	13,93	2.300	0,6 %	33,0
Francia	43,25	1.739	2,5 %	135,0
Reino Unido	53,42	2.068	2,6 %	140,0
Promedio	35,40	1.915	1,8 %	100,0
Argentina	39,31	649	6,1 %	328,0

Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO

Cuadro 43. Recaudación y Presión Tributaria Nacional. Año 1997

Concepto	Recaudación Valores Corrientes	En Porcentaje PBI	En Porcentaje de la Recaudación
1. Ingresos, Beneficios y Ganancias de Capital	<u>8.514,54</u>	<u>2,91 %</u>	<u>11,82 %</u>
Ganancias Personas Físicas	2.598,47	0,89 %	3,61 %
Ganancias Sociedades y Benef. Del Exterior	5.735,31	1,96 %	7,96 %
Premios, juegos de azar y concursos deport.	106,32	0,04 %	0,15 %
Otros sobre ing., benef. y ganancias de cap.	68,98	0,02 %	0,10 %
Cuasitributarios	5,46	0,00 %	0,01 %
2. Patrimonios	<u>4.826,00</u>	<u>1,65 %</u>	<u>6,70 %</u>
Capitales y Activos	45,35	0,02 %	0,06 %
Bienes Personales y Patrimonio Neto	488,69	0,17 %	0,68 %
Otros sobre el Patrimonio	20,88	0,01 %	0,03 %
Inmobiliario Provincial	1811,78	0,62 %	2,52 %
Automotores Provincial	909,07	0,31 %	1,26 %
Automotores Municipal	136,83	0,05 %	0,19 %
Inmobiliario Urbano Munic. (incluye ABL)	1413,83	0,48 %	1,96 %
3. Aportes y Contribuciones a la Seg. Social	<u>19.258,91</u>	<u>6,58 %</u>	<u>26,74 %</u>
Aportes y Contribuciones previsionales	6.438,88	2,20 %	8,94 %
Aportes y Contribuciones ANSSAL	334,26	0,11 %	0,46 %
Aportes y contribuciones PAMI	1.868,07	0,64 %	5,59 %
Regímenes de Facilidades de Pago	407,62	0,14 %	0,57 %
Otros sobre salarios, mano de obra y seguridad social	2.013,48	0,69 %	2,80 %
Obras Sociales Nacionales	3.422,08	1,17 %	4,75 %
Obras Sociales Provinciales	1.387,34	0,47 %	1,93 %
Cajas Provinciales no transferidas	3.387,18	1,16 %	4,70 %
4. Sobre las Transacciones Internas	<u>37.183,00</u>	<u>12,75 %</u>	<u>51,84 %</u>
IVA Bruto	20.473,87	6,99 %	28,43 %
Internos Unificados	1.901,10	0,65 %	2,64 %
Combustibles Líquidos	3.927,08	1,34 %	5,45 %
Consumo de Energía Eléctrica	164,77	0,06 %	0,23 %
Sellos	46,89	0,02 %	0,07 %
Otros internos	544,71	0,19 %	0,76 %
Regularizaciones Tributarias	18,72	0,01 %	0,03 %
Ingresos Brutos	6.009,07	2,05 %	8,34 %
Otros internos Provinciales	1.118,71	0,38 %	1,55 %
Sellos Provincial	925,25	0,32 %	1,28 %
Inspección, Seguridad e Higiene	808,85	0,28 %	1,12 %
Otros Municipales	1.243,98	0,42 %	1,73 %
5. Sobre Transacciones Internacionales	<u>2.892,50</u>	<u>0,99 %</u>	<u>4,02 %</u>
Derechos de Importación	2.345,11	0,83 %	3,38 %
Estadísticas de Importación	391,91	0,13 %	0,54 %
Derechos de Exportación	6,47	0,00 %	0,01 %
Otros sobre comercio y transacciones internacionales	59,01	0,02 %	0,08 %
6. Devoluciones y Reintegros	<u>653,50</u>	<u>0,22 %</u>	<u>0,91 %</u>
Reintegros a la exportación	593,19	0,20 %	0,83 %
Otros Reintegros	60,31	0,02 %	0,08 %
Total Recaudación Tributaria Neta	<u>72.021,46</u>	<u>24,59 %</u>	<u>100,00 %</u>

Cuadro 44. Número de convenios colectivos de trabajo (CCT) firmados por actividad y empresa. 1991-1999

Año	CCT por Actividad	CCT por Empresa	Total
1991*	29	2	31
1992	20	15	35
1993	28	28	56
1994	17	37	54
1995	24	53	77
1996	12	23	35
1997	15	65	80
1998	9	64	73
1999	16	63	79
Total	170	350	520

Fuente: Elaborado y procesado por el CEIL-PIETTE

Nota: * Se tomaron en cuenta los CCT a partir del Plan de Convertibilidad

Cuadro 45. Distribución porcentual de los convenios colectivos de trabajo firmados por empresas privatizadas y no privatizadas según actividad y empresa

Tipo de empresa	Actividad	Empresa	Total
Empresas no privatizadas	47,3%	52,7%	100,0%
Empresas Privatizadas	7,4%	92,6%	100,0%

Fuente: Elaborado y procesado por el CEIL-PIETTE

Cuadro 46. Distribución porcentual de los convenios colectivos de trabajo por Actividad o Empresa según negociación de cláusulas salariales

	Total	CCT por Actividad	CCT por Empresa
No negoció cláusulas salariales	12,5%	20,4%	8,6%
Negoció cláusulas salariales (salario fijo)	0,4%	0,0%	0,6%
Negoció cláusulas salariales (salario variable)	87,1%	79,6%	90,8%
Total	100%	100%	100%

Fuente: Elaborado y procesado por el CEIL-PIETTE

Cuadro 47. Población total según condición de pobreza y grupos de edad. Total 28 aglomerados urbanos. Segundo semestre de 2003

Condición de pobreza	Grupos de edad				
	Total	0 a 13 años	14 a 22 años	23 a 64 años	65 años y más
Total (en miles)	23.163	5.870	3.585	11.054	2.654
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
No pobre	52,2	36,6	42,2	58,3	74,4
Pobre	47,8	63,4	57,8	41,7	25,6
Pobre no indigente	27,3	33,4	31,9	25,0	17,4
Pobre indigente	20,5	30,1	25,9	16,7	8,2

Fuente: INDEC

Cuadro 48. Composición de la cúpula exportadora de la Argentina según actividad principal y tipo de empresa, 2001-2003 (en millones de dólares)

Empresa	Actividad principal	Tipo de empresa*	2001	2002	2003
REPSOL	Petróleo y derivados	CE	1.773,5	2.098,0	2.580,0
CARGILL	Agroindustria	ET	1.465,8	1.653,0	1.924,0
BUNGE ARGENTINA	Agroindustria	ET	804,6	1.133,7	1.702,6
MOLINOS RÍO DE LA PLATA	Agroindustria	GL	145,0	254,0	1.534,0
LOUIS DREYFUS	Agropecuaria	ET	957,0	900,0	1.182,9
ACEITERA GENERAL DEHEZA	Agroindustria	GL	837,0	916,0	1.093,2
VICENTÍN	Agroindustria	GL	493,3	514,1	701,3
NIDERA	Agroindustria	ET	425,5	505,0	666,4
LA PLATA CEREAL	Agroindustria	ET	s/d	136,3	643,1
A.C. TOEPFER	Agropecuaria	ET	342,1	573,3	613,0
PETROBRAS	Petróleo y derivados	CE	***	***	583,7
MINERA ALUMBRERA	Minera	ET	342,0	510,0	572,0
ADM ARGENTINA	Agropecuaria	ET	162,1	315,1	477,0
CHEVRON SAN JORGE	Petróleo y derivados	ET	537,2	464,3	475,5
ASOC. DE COOP. ARGENTINAS	Agropecuaria	ELI	238,9	350,7	472,3
SIDERCA	Siderúrgica	GL	453,6	405,0	470,0
PAN AMERICAN ENERGY	Petróleo y derivados	ASOC	246,5	284,8	467,4
SIDERAR	Siderúrgica	GL	297,9	422,5	380,0
VINTAGE OIL ARGENTINA	Petróleo y derivados	ET	95,2	316,7	356,2
ALUAR	Siderúrgica	GL	338,5	333,3	337,8
VOLKSWAGEN	Automotriz	ET	306,5	289,7	297,3
FORD ARGENTINA	Automotriz	ET	536,0	442,0	290,0

DOW QUÍMICA	Petroquímica	ET	235,5	233,0	284,0
COMPAÑÍA MEGA	Petroquímica	ASOC	80,7	315,1	246,5
REFINERÍA DEL NORTE	Petróleo derivados y	ASOC	113,9	120,0	233,8
SIPETROL ARGENTINA	Petróleo derivados y	ET	117,6	233,3	220,7
SHELL	Petróleo derivados y	ET	149,4	442,1	215,0
ESSO	Petróleo derivados y	ET	134,0	311,0	213,0
GENERAL MOTORS	Automotriz	ET	181,1	212,0	210,0
ARCOR	Agroindustria	GL	163,0	160,0	170,0
ALTO PARANÁ	Celulosa y papel	ET	96,9	162,9	164,6
NOBLE ARGENTINA	Agropecuaria	ET	**	82,9	161,9
OLEAGINOSA OESTE	Agroindustria	ET	168,1	141,6	154,2
OLEAGINOSA MORENO	Agroindustria	ET	192,1	138,6	151,2
SADESA	Cuero derivados y	ELI	149,0	139,9	133,8
DAIMLER CHRYSLER	Automotriz	ET	72,0	109,9	114,4
PROFERTIL	Petroquímica	CE	52,6	66,0	107,1
SWIFT ARMOUR	Agroindustria	ET	84,5	91,0	105,0
EXPOFRUT	Frutícola	ET	138,0	100,9	104,2
VORIDIAN	Química	ET	**	85,0	97,8
ACINDAR	Siderúrgica	ASOC	80,0	67,9	95,9
TRANSPORTADORA DE GAS DEL SUR	Gasífera	ASOC	41,6	61,9	94,3
CONARPESA ARMADORE) (C.C.	Pesquera	ASOC	129,8	66,0	92,9
CERRO VANGUARDIA	Minera	ET	94,9	175,8	92,2
YOMA	Cuero derivados y	GL	96,1	79,2	91,2
MOLINO CAÑUELAS	Agroindustria	ELI	67,0	80,0	90,1
TOTAL AUSTRAL	Petróleo derivados y	CE	108,8	78,9	89,1
SOLVAY INDUPA	Petroquímica	ET	88,1	90,7	88,4

TECPETROL	Petróleo y derivados	GL	75,2	98,7	88,0
TOYOTA ARGENTINA	Automotriz	ET	135,3	127,6	88,0
WINTERSHALL ARGENTINA	Petróleo y derivados	ET	92,8	123,1	86,5
CURTIEMBRES FONSECA	Cuero y derivados	ELI	79,1	72,0	84,5
S.A. SAN MIGUEL	Frutícola	ASOC	105,0	71,2	80,0
DUPONT	Química	ET	105,4	83,9	73,0
UNILEVER DE ARGENTINA	Química	ET	59,4	57,0	72,0
DANA ARGENTINA	Automotriz	ET	**	56,5	69,3
SCANIA ARGENTINA	Automotriz	ET	68,8	59,1	68,9
CURTARSA CURTIEMBRES	Cuero y derivados	ET	91,3	97,0	66,5
AGRICULTORES FEDERADOS ARG.	Agropecuaria	ELI	53,8	58,3	65,9
SANCOR	Agroindustria	GL	79,8	90,3	60,0
PEUGEOT CITROEN	Automotriz	ET	261,2	100,8	59,3
EAGLE OTTAWA FONSECA	Cuero y derivados	ASOC	**	52,0	59,1
TORERO	Cuero y derivados	ET	**	**	58,7
CITRUSVIL	Frutícola	ELI	57,7	87,2	56,0
QUICKFOOD	Agroindustria	GL	**	45,2	54,5
PETROKEN	Petroquímica	ASOC	45,4	44,0	53,7
NESTLÉ	Agroindustria	ET	52,3	48,7	53,0
ATANOR	Química	ET	43,0	41,3	51,3
LEDESMA	Agroindustria	GL	38,9	55,8	50,4
TERMOANDES	Energía eléctrica	CE	**	**	50,1
MONSANTO	Química	ET	50,0	48,7	50,0
MALTERÍA PAMPA	Agropecuaria	ET	51,6	52,5	48,8
AGFA GEVAERT	Química	ET	42,7	55,1	48,2
INSTITUTO MASSONE	Química	ELI	**	**	47,8
RENAULT	Automotriz	CE	73,8	53,5	47,6

FATE	Ind. neumático del	GL	53,0	51,1	45,9
ARBUMASA	Pesquera	ET	62,6	42,5	45,8
FINEXCOR	Agroindustria	ASOC	**	49,0	45,0
BAYER	Química	CE	52,1	44,0	44,9
ANTONIO BARILLARI	Pesquera	ELI	40,5	**	40,7
CARRARO ARGENTINA	Automotriz	ET	**	**	40,4
KIMBERLY CLARK	Química	ET	37,4	**	40,0
MASISA ARGENTINA	Maderera	ET	**	**	39,2
SINTETIC	Textil	S/D	48,9	40,1	37,8
PIRELLI NEUMÁTICOS	Ind. neumático del	ET	40,6	50,2	37,3
FRIAR	Agroindustria	GL	**	**	35,5
ANTONIO ESPÓSITO	Cuero y derivados	ELI	39,5	40,3	35,3
HARENGUS	Pesquera	ELI	**	**	35,3
MASTELLONE HERMANOS	Agroindustria	GL	69,0	46,5	35,2
COPETRO	Petróleo y derivados	ET	54,8	54,2	35,1
PETROQUÍMICA TERCERO RÍO	Petroquímica	ELI	**	34,2	35,0
IND. JOHN DEERE	Maquinaria agrícola	ET	**	**	34,8
PLUSPETROL ENERGY	Petróleo y derivados	ASOC	**	**	34,5
VIEIRA	Pesquera	ET	**	**	34,4
CHARGEURS WOOL ARG.	Lanera	ET	**	**	34,4
NIZA	Agroindustria	GL	39,0	**	33,4
MC CAIN ARGENTINA	Agroindustria	ET	46,8	39,3	32,8
ARGENOVA	Pesquera	ET	35,2	**	32,8
SUC. DE A. WILLINER	Agroindustria	ELI	**	**	32,3
ALPESCA	Pesquera	ET	**	**	32,0
SETON ARGENTINA	Cuero y derivados	ET	113,8	***	***

TRADIGRAIN	Agropecuaria	ET	245,0	**	***
EASTMAN CHEMICAL	Química	ET	69,5	**	***
JOHNSON MATTHEY	Química	ET	67,3	**	***
CURTIDOS SAN LUIS	Cuero y derivados	ELI	39,9	**	***
PECOM AGRA	Agroindustria	GL	290,5	266,4	***
PECOM ENERGÍA	Petróleo y derivados	GL	356,9	120,0	***
EG3	Petróleo y derivados	CE	**	118,5	***
PETROLERA SANTA FE	Petróleo y derivados	CE	67,8	95,7	***
SIAT	Siderúrgica	GL	48,4	80,3	***
PANAMERICAN SUR	Petroquímica	ASOC	52,4	67,6	***
PÉREZ COMPANC	Petróleo y derivados	GL	***	57,4	***
PROD SUDAMERICANOS	Agropecuaria	ET	141,0	**	**
COMER. DE ENERGÍA	Petróleo y derivados	ASOC	61,1	**	**
GLENCORE CEREALES	Agropecuaria	ET	44,4	**	**
IVECO ARGENTINA	Automotriz	CE	40,5	**	**
PATAGONIAN FRUITS TRADE	Frutícola	ET	37,7	**	**
CONAGRA ARGENTINA	Agropecuaria	GL	36,1	**	**
FERRERO ARGENTINA	Agroindustria	ET	35,5	**	**
OLEGA	Agroindustria	ET	34,4	**	**
CURTIEMBRE ARLEI	Cuero y derivados	ELI	117,3	89,2	**
CÍAS. ASOC. PETROLERAS	Petróleo y derivados	ET	**	53,0	**
A. SOUTH AMERICA	Pesquera	ET	**	50,7	**
PIONEER NATURAL RESOURCES	Química	ET	**	46,8	**
MOLFINO HERMANOS	Agroindustria	GL	**	41,4	**
FIAT AUTO	Automotriz	CE	270,9	40,2	**

IMPSA	Metalúrgica	GL	48,4	37,1	**
PROCTER & GAMBLE	Química	ET	**	36,0	**
CEPA	Agroindustria	GL	**	34,9	**
CENTRAL COSTANERA	Energía eléctrica	ASOC	62,5	34,5	**
CÍA. GENERAL DE COMBUSTIBLES	Petróleo y derivados	GL	**	33,7	**
TOTAL			18.195,2	20.136,9	24.261,1

CE: empresa que forma parte de un conglomerado extranjero; ET: empresa extranjera que no forma parte de un conglomerado económico; GL: empresa que forma parte de un grupo económico nacional; ELI: empresa nacional que no forma parte de un grupo económico; ASOC: asociación entre distintos tipos de empresa. La clasificación de las firmas del panel se realizó a partir de la situación correspondiente al último año en que formó parte del ranking.

** En el año de referencia, la empresa se encontraba por debajo del puesto 100 del ranking de las cien primeras exportadoras del país.

*** En el año de referencia, la empresa no figura en el ranking de las cien primeras exportadoras del país por diferentes motivos (ausencia de información, empresa que se crea en los años siguientes, etc.).

Fuente: Schorr y Wainer.: Elaboración sobre información del Área de Economía y Tecnología de la FLACSO.

Cuadro 49. Evolución de las exportaciones de la elite exportadora* según estratos, 2001-2003
(en millones de dólares y porcentajes sobre el total de exportaciones del país)

	2001		2002		2003	
	Mill. de dólares	%	Mill. de dólares	%	Mill. de dólares	%
Primeras diez	8.283,5	31,2	9.267,5	36,0	12.640,5	42,8
Entre el puesto 11 y 25	4.145,4	15,6	4.981,6	19,4	5.943,3	20,1
Entre el puesto 26 y 50	3.051,7	11,5	3.160,5	12,3	3.232,7	10,9
Entre el puesto 51 y 100	2.714,6	10,2	2.727,3	10,6	2.444,6	8,3
TOTAL ELITE	18.195,2	68,6	20.136,9	78,3	24.261,1	82,1
TOTAL EXPO. PAÍS	26.542,7	100,0	25.709,4	100,0	29.565,8	100,0

* Se trata de las cien empresas de mayor volumen anual de exportaciones. En los años de referencia estas compañías representaron menos del 1% de las firmas del país que realizaron ventas al exterior (Nota de los desarrolladores).

Fuente: Schorr y ot. Elaboración en base a información del Área de Economía y Tecnología de la FLACSO y del Ministerio de Economía y Producción.

Cuadro 50. Depreciación del salario real 2001- 2002 en base a los años 1975 y 1980

	Base 1975=100		Base 1980=100	
	Salario real	% caída	Salario real	% caída
1975	100	-	100	-
2001	38	62	78	22
2002	26.3	73.7	54	46

Cuadro 51. Evolución del empleo informal 1990-1999

AÑOS DE REFERENCIA	ASALARIADO SIN APORTES SOBRE TOTAL DE ASALARIADOS (%)
1990	25,3
1991	28,5
1992	32,1
1993	30,8
1994	32,4
1995	30,6
1996	32,5
1997	37,2
1998	36,1
1999 (Octubre)	37,1
Incremento década	46,6 %

Fuente: Cons. Equis con datos MTSS

Cuadro 52. Ranking de los principales intereses empresarios favorecidos por la devaluación de la moneda local y por la pesificación de las deudas con el sistema financiero local (Millones de dólares y de pesos)

Grupo o empresa	Tipo de empresa	Exportaciones		Deuda interna		Beneficio total**	
		Incremento en pesos	Incremento en dólares	Licuación en pesos	Licuación en dólares	En pesos	En dólares
Repsol	CE	2.127,5	1.063,7	324,6	162,3	2.452,1	1.226,0
Techint	CE	1.652,1	826,0	228,6	114,3	1.880,6	940,3
Pérez Companc	GE	1.024,3	512,1	373,8	186,9	1.398,0	699,0
Cargill	ET	1.285,0	642,5	0,0	0,0	1.285,0	642,5
Aceitera General Deheza	GE	755,5	377,8	0,0	0,0	755,5	377,8
Louis Dreyfus	CE	750,0	375,0	0,0	0,0	750,0	375,0
Glencore	ET	543,3	271,7	0,0	0,0	543,3	271,7
Bunge Ceval	ET	530,0	265,0	0,0	0,0	530,0	265,0
Vicentín	GE	521,0	260,5	0,0	0,0	521,0	260,5
Nidera	ET	432,7	216,4	50,3	25,1	483,0	241,5
La Plata Cereal	CE	480,0	240,0	0,0	0,0	480,0	240,0
Minera Alumbrera Limited	ET	385,0	192,5	86,2	43,1	471,2	235,6
Chevron San Jorge	ET	464,7	232,4	0,0	0,0	464,7	232,4

Grupo o empresa	Tipo de empresa	Exportaciones		Deuda interna		Beneficio total**	
		Incremento en pesos	Incremento en dólares	Licuidación en pesos	Licuidación en dólares	En pesos	En dólares
Volkswagen	ET	313,0	156,5	139,2	69,6	452,2	226,1
Fate	GE	435,5	217,7	0,0	0,0	435,5	217,7
Ford	CE	423,0	211,5	0,0	0,0	423,0	211,5
Macri	GE	0,0	0,0	396,9	198,5	396,9	198,5
Telecom. Argentina	CE	0,0	0,0	394,1	197,0	394,1	197,0
Productos Sudamericanos	CE	282,1	141,0	83,0	41,5	365,1	182,5
Toepfer	ET	362,1	181,1	0,0	0,0	362,1	181,1
Asoc.de Cooperativas Argentinas	ELI	304,9	152,5	56,4	28,2	361,3	180,6
Fiat	CE	210,1	105,1	150,1	75,1	360,2	180,1
Arcor	GE	217,0	108,5	140,4	70,2	357,4	178,7
Buyatti	ELI	330,3	165,1	0,0	0,0	330,3	165,1
Pescarmona	GE	188,6	94,3	100,2	50,1	288,8	144,4
Cartellone	GE	0,0	0,0	281,5	140,7	281,5	140,7
Peugeot Citroën	ET	259,9	130,0	0,0	0,0	259,9	130,0
Sancor	GL	110,1	55,1	115,3	57,6	225,4	112,7
Soldati	GE	5,7	2,9	214,4	107,2	220,1	110,1
Loma Negra	GE	0,0	0,0	217,1	108,6	217,1	108,6
Daimler Chrysler	ET	214,1	107,1	0,0	0,0	214,1	107,1
Tradigrain	ET	212,4	106,2	0,0	0,0	212,4	106,2
Acindar	GE	114,3	57,2	97,0	48,5	211,3	105,6
Arauco	ET	195,0	97,5	0,0	0,0	195,0	97,5
Solvay	ET	70,0	35,0	110,4	55,2	180,4	90,2
General Motors	ET	172,5	86,3	0,0	0,0	172,5	86,3
Vintage Oil	ET	160,0	80,0	0,0	0,0	160,0	80,0
Renault	CE	155,4	77,7	0,0	0,0	155,4	77,7
Coto	ELI	23,6	11,8	122,0	61,0	145,6	72,8
Roggio	GE	0,0	0,0	143,2	71,6	143,2	71,6
Garovaglio & Zorraquín	GE	142,3	71,2	0,0	0,0	142,3	71,2
Toyota	ET	137,3	68,7	0,0	0,0	137,3	68,7
Acesa	ET	0,0	0,0	135,5	67,8	135,5	67,8
Shell	CE	134,9	67,4	0,0	0,0	134,9	67,4
Esso	CE	132,9	66,5	0,0	0,0	132,9	66,5
Total Austral	ET	131,6	65,8	0,0	0,0	131,6	65,8
Capsa	ELI	0,0	0,0	131,5	65,7	131,5	65,7
Wintershall	ET	129,2	64,6	0,0	0,0	129,2	64,6
Bridas	GE	101,9	51,0	23,4	11,7	125,3	62,6
Victorio Américo Gualtieri	ELI	0,0	0,0	114,2	57,1	114,2	57,1
Agea/Clarín	GL	0,0	0,0	113,5	56,8	113,5	56,8
Swift Armour	ET	112,1	56,1	0,0	0,0	112,1	56,1
Sadesa	GE	109,5	54,7	0,0	0,0	109,5	54,7
Yoma	GE	0,0	0,0	101,6	50,8	101,6	50,8
Exxel Group	CE	0,0	0,0	98,2	49,1	98,2	49,1
La Nación	GE	0,0	0,0	84,7	42,3	84,7	42,3
Backchellián	GE	0,0	0,0	76,6	38,3	76,6	38,3
Roemmers	GE	0,0	0,0	50,4	25,2	50,4	25,2
Eurnekián	GE	0,0	0,0	38,0	19,0	38,0	19,0

Grupo o empresa	Tipo de empresa	Exportaciones		Deuda interna		Beneficio total**	
		Incremento en pesos	Incremento en dólares	Liquidación en pesos	Liquidación en dólares	En pesos	En dólares
Total	-	16.842,3	8.421,2	4.791,9	2.396,0	21.634,2	10.817,1
Total cúpula	-	18.308,4	9.154,2	7.955,6	3.977,8	26.264,1	13.132,0

Fuente: Cons. Equis con datos MTSS

Muestra de la base documental de hemeroteca obtenida de Internet

La siguiente muestra está compuesta por un 50% (aproximado) de las notas periodísticas obtenidas de Internet para los años 2001 a 2004. La base total está compuesta por cerca de 300 artículos recogidos a partir de 1996 (año de edición informática).

Siglas:

P12: *Diario Página 12*, www.pagina12.com.ar

CL.: *Diario Clarín*, www.clarin.com

El reportaje a J. Stiglitz publicado en Observer, se encontró en www.gregpalast.com

<u>Medio</u>	<u>Fecha</u>	<u>Sección</u>	<u>Edición</u>	<u>Título</u>	<u>Reseña</u>	<u>Autor</u>
P12	10/06/2001		Web	Entrevista a P. Bourdieu		Martín Granovsky
P12	10/09/2001		Web	Cada día otros 8040 argentinos caen en la indigencia		Martín Granovsky
Observer	02/03/2002		Web	El globalizador que desertó	Reportaje a Joseph Stiglitz	Greg Palast
CL.	28/01/2002	Economía	Web	Pobreza en la clase media	Pobreza y polarización de la riqueza	
P12	07/04/2002		Web	Entrevista a Eduardo Galeano		
P12	15/04/2002	Economía	Web	Imperialismo para poner orden		Julio Nudler
P12	18/04/2002	Economía	Web	El FMI volvió a presionar a los gobernadores	Su titular HORST KOEHLER reclamó un mayor ajuste	Maximiliano Montenegro
P12	26/04/2002		Web	Entrevista a Paul Auster		
P12	05/06/2002	Contratapa	Web	¿Quién gobierna el mundo?		James Petras
CL.	30/06/2002	Economía	Web	Reportaje a Joseph Stiglitz		
CL.	04/08/2002	Sup. Económico	Web	Ranking Clarín de prestigio de empresas 2002		
CL.	16/09/2002		Web	América Latina ya pago casi 5 veces la deuda externa original	Pero aún debe por intereses casi 3 veces la suma inicial	Nestor Restibo

P12	04/10/2002	Economía	Web	Ganadores y perdedores de la crisis		
CL.	10/10/2002	Economía	Web	Salario	El salario y el ingreso de la gente con trabajo se encuentra hoy, en promedio en el punto mas bajo de los últimos 30 años. En relación a fines de 1998 el deterioro es del 32,4%.	
P12	28/10/2002		Web	Entrevista a Claudio Katz		
P12	13/11/2002	Economía	Web	Ranking	Pese a la devaluación, la Argentina cayó del puesto 49 al 63 del ranking de competitividad del foro económico mundial	
P12	19/11/2002		Web	Pacto con una mayoría aplastante	El gobierno consiguió el respaldo de los gobernadores y jefes parlamentarios para cumplir con las condiciones que exige el FMI	
CL.	20/11/2002		Web	El poder de compra del salario cayo un 27% en 4 años	Datos oficiales del Ministerio de trabajo	Ismael Bermúdez
CL.	22/11/2002		Web	Hay 56.000 chicos desnutridos en la provincia de Bs. As.	Lo dijo el gobernador Felipe Solá	
CL.	02/12/2002		Web	La desnutrición también afecta cada vez más a las personas de mayor edad	Las cifras de agosto de este año de la Sec. De Seg. Social informan que un 34,4% de los mayores de 65 años no tiene ningún ingreso	Silvina Heguy

P12	02/12/2002		Web	En la Argentina los niños viajan en 3ª clase	Entrevista a Osvaldo Legón, máximo experto de Unicef para Latinoamérica en Salud y Nutrición	
P12	16/12/2002		Web	Desde la escuela de piqueteros de Mosconi	Entrevista a los piqueteros	
CL.	18/12/2002		Web	Hay 73 millones de hectáreas de bosques menos que en 1914		Valeria Román
P12	21/01/2003		Web	Radiografía del aborto en la Argentina	A los hospitales llega un 46 % mas de mujeres con complicaciones en el aborto. Los abortos rondan el medio millón, los nacimientos 700.000	
P12	18/02/2003	Economía	Web	Los planes sociales penden de la cuerda floja del pago de la deuda	El BM cortará los créditos a la Argentina si no normaliza el pago	
P12	31/03/2003	Sup. Cash	Web	La tierra es de unos pocos	Resultado del censo nacional agropecuario	Susana Díaz
P12	08/04/2003	Sup. Cash	Web	Visita de John Williamson, creador del consenso de Washington		Naum Minsburg
P12	09/04/2003	Economía	Web	Comer se convirtió en un lujo	Según el INDEC el costo de la canasta alimentaria acumula desde el inicio de la devaluación el 78,5 %. Habría mas de 10 millones de indigentes	

P12	10/04/2003	Economía	Web	La Banca pública, eje de la división entre Adeba y la asociación de bancos públicos y privados de la Argentina		
CL.	11/04/2003	Economía	Web	El FMI se quejó por dos movidas del congreso		Jorge L. Velázquez
P12	12/04/2003		Web	El aumento de los chicos muertos en el tiroteo		Paula Bistagnino
CL.	13/04/2003		Web	Pactos argentinos: la democracia bajo cuerda	Fragmento de un ensayo de Oscar Landi	
P12	14/04/2003	Economía	Web	Un estudio sobre la miseria que avanza	57 Millones de latinoamericanos viven con menos de 1 dólar por día. Datos del BM y de la CEPAL	
P12	14/04/2003	Economía	Web	La cuenta da 63.000 millones	El costo fiscal de salir del corralón	
P12	14/04/2003	Sup. Cash	Web	Poca leche	Caída de la producción lechera por puja distributiva en el sector	Alejandro Bercovich
P12	14/04/2003	Sup. Cash	Web	Entrevista a Jorge Brito, presidente de ADEBA y del Banco Macro Bansud		Claudio Slotnik
P12	14/04/2003	Sup. Cash	Web	Entrevista a Henry Lafontaine, Director general de Edenor		Cledis Candelaressi
P12	15/04/2003	Sociedad	Web	Como un ejercito en las sombras	Unos 35.000 vigiladores bonaerenses aún están fuera de control	
CL.	16/04/2003	Economía	Web	Dura pelea del campo con el gobierno por los impuestos		

P12	26/04/2003		Web	El 2002 fue el peor año para los trabajadores	Entrevista a Eduardo Duhalde	M. Wainfeld y D. Schurman
CL.	30/04/2003	Economía	Web	El FMI ahora dice que hay que cuidar la justicia social	Lo planteo su titular Horst Koehler	Ana Barón
CL.	05/05/2003	Sociedad	Web	La "súper sopa" de la Universidad de Quilmes debutó en la catástrofe de Santa Fe		Horacio Bilbao
CL.	05/05/2003		Web	La suba de exportaciones impacta poco en el empleo		Nestor Restibo
P12	05/05/2003		Web	El veneno llegó en el viento	Pequeños cultivadores de Formosa denuncian que grandes empresas usan herbicidas que matan sus cultivos e intoxican a sus hijos	
CL.	19/05/2003		Web	Cada vez mas droga, el drama crece ante la apatía oficial	En 4 meses de 2003 hubo mas consultas por adicciones que en todo el año 2000	Mariana Iglesias
CL.	23/05/2003		Web	El FMI ya ejerce presión sobre el futuro gobierno		
CL.	30/06/2003	Economía	Web	Ya se deben 172.000 millones de dólares		
CL.	01/07/2003	Economía	Web	Las exportaciones de mayo fueron un record histórico		Anabella Quiroga
CL.	01/07/2003	Sociedad	Web	Un estudio de la Unesco confirma que empeora la calidad educativa	El 44% de los alumnos de 15 años no comprende textos simples.	C. Galvan y G. Giubellino

CL.	07/07/2003	Economía	Web	Las exportaciones del campo en el nivel más alto de la historia	Representan el 56 % de las exportaciones totales	Luis Ceriotto
CL.	09/07/2003	Sociedad	Web	Pese a la crisis, la Argentina tiene el mayor desarrollo humano de América Latina	Informe del PNUD del año 2001	N. Sánchez y S. Heguy
P12	15/07/2003	Economía	Web	Avance firme hacia el monocultivo		Claudio Scaletta
P12	17/07/2003	Economía	Web	Por qué es primario el superávit primario	Relación entre la deuda externa, el ingreso fiscal y el gasto público	Julio Nudler
P12	01/08/2003	Sociedad	Web	De la quiebra a la exposición rural	La empresa recuperada Zanello desarrolló un tractor único en el mundo	Pedro Lipcovich
P12	04/08/2003	Economía	Web	Wall Street lo hizo	El diario norteamericano de Washington Post publicó ayer una larga nota sobre la crisis en la Argentina. La conclusión es que las finanzas de EE.UU. causaron uno de los colapsos económicos mas espectaculares de la era moderna	

P12	08/08/2003	Sociedad	Web	El infierno existe y está en el Doque	A metros del polo petroquímico de Dock Sud el 50 % de los chicos tiene mas plomo en la sangre que lo tolerable, en el aire se detectaron 15 gases tóxicos, algunos cancerígenos. El polo general el 5 % del PBI de la provincia de Bs. As.	Alejandra Dandan
P12	12/08/2003	Economía	Web	Las grandes empresas muestran balances con fuertes ganancias		Claudio Slotnik
P12	19/08/2003	Economía	Web	Un análisis del IMA muestra como se subsidia el régimen privado de las AFJP con recursos públicos.		Claudio Scaletta
P12	19/08/2003	El País	Web	El informe de inteligencia sobre el batallón 601		
CL.	21/08/2003	Sociedad	Web	Los partidos más cercanos a la capital pierden habitantes	Datos del INDEC	Constanza Durán
P12	01/09/2003	El País	Web	Estaban de acuerdo	Bignone dijo que la iglesia convalidó en 1977 las torturas	Horacio Verbitsky
CL.	02/09/2003	Economía	Web	En 32 años el poder de compra de los argentinos cayo el 60 %	Informe de la OIT y del Ministerio de Trabajo	Ismael Bermúdez
P12	03/09/2003	El País	Web	La letra con sangre	El rol francés en la guerra sucia	M. M. Robin
P12	06/10/2003	Opinión	Web	El derecho y la protesta social		R. Gargarella y M. Svampa
P12	08/10/2003	Economía	Web	Argentina empeoró su distribución en el continente de la desigualdad	El BM distribuyó su informe sobre distribución del ingreso ubicando a la región entre las de mayores niveles de desigualdad	

P12	14/11/2003	Economía	Web	Durante la década del 90, el sistema financiero registró utilidades elevadas prestando al estado a tasas altas, ahora reclama auxilio público		Claudio Slotnik
P12	23/11/2003	El País	Web	Libertad al dinero que encerró Cavallo	Fin del corralito	Claudio Slotnik
CL.	27/11/2003	Sociedad	Web	Casi la mitad de los profesores de la UBA trabaja sin cobrar		C. Galvan y G. Giubellino
P12	27/11/2003		Web	Entrevista al sociólogo Javier Aullero sobre los piqueteros		Irina Hauser
P12	03/12/2003	El País	Web	Otra vez Nunca Más	23ª marcha de la resistencia	Victoria Ginsberg
CL.	04/12/2003	El País	Web	Kissinger aconsejó a la dictadura apurar la represión ilegal en 1976	Se lo dijo al Canciller de la Junta Militar Cesar Guzzetti en una conversación oficial	Daniel Santoro
P12	04/12/2003	El País	Web	Luz verde	En octubre de 1976, Kissinger pidió a la dictadura argentina que la masacre fuera rápida	Horacio Verbitsky
P12	05/12/2003	Economía	Web	Modifican la Ley de Patentes en línea con lo pedido por la OMC		Eduardo Tagliaferro
P12	05/12/2003	Economía	Web	Gaiani, titular de la UIA, condenó duramente la protesta social		David Cufre
P12	09/12/2003	El País	Web	Entrevista a José Nun		Laura Vales

CL.	10/12/2003		Web	Tras 20 años de democracia, Kirchner dice que hay más en el debe que en el haber		
CL.	16/12/2003	El País	Web	Los empresarios quieren que se mantenga la reforma laboral		Ismael Bermúdez
CL.	16/12/2003	El País	Web	Consecuencias de la denuncia sobre la aprobación de la reforma laboral	Prohíben salir del país a De la Rúa y a 12 ex senadores	Lucio Fernández Moores
P12	19/12/2003	El País	Web	El hoyo negro de los fondos reservados del menemismo		Julio Nudler
CL.	09/01/2004	El País	Web	El 30% de los asalariados privados gana menos de 350 pesos	Según un informe del ministerio de trabajo	Ismael Bermúdez
CL.	09/01/2004	El País	Web	El BM prestó poco pero cobró mucho en 2003		Jorge Velázquez
CL.	10/03/2004	El País	Web	Se perdieron 1,5 millones de empleos en la década del 90	El N° de ocupados paso de 12,4 millones a 11 millones	Ismael Bermúdez
P12	03/07/2004	El País	Web	AMIA: Hay 85 muertos y ni un solo condenado	El fallo dejó al descubierto el sistema de impunidad construido por el menemismo	Raúl Kollmann y Adriana Meyer
CL.	13/09/2004		Web	El 99 % de los abogados cree que la justicia no le sirve a la gente	Sondeo en Capital y GBA	Virginia Messi

Bibliografía:

- ACUÑA C. Y SMITH, W. [1996], *La lógica política de liberalización económica en la administración de Menem*, *Desarrollo Económico*, Nro. 141, vol. 36, Bs. As.
- ADORNO, THEODOR W. [2001], *Epistemología y ciencias sociales*, Frónesis, Universitat de Valencia, Trad. Vicente Gómez.
- AGARWALA SINGH [1963], *La economía del subdesarrollo*. Tecnos. Madrid.
- AGUILAR VILLANUEVA, LUÍS (Ed.) [2000a], *El Estudio de las Políticas Públicas*, Porrúa, Col. Antología de Políticas Públicas, 1ª antología, México.
- AGUILAR VILLANUEVA, LUÍS (Ed.) [2000b], *La Hechura de las políticas*, Porrúa, Col. Antología de Políticas Públicas, 2ª antología, México.
- AGUILAR VILLANUEVA, LUÍS (Ed.) [2000c], *La implementación de las políticas*, Porrúa, Col. Antología de Políticas Públicas, 4ª antología, México.
- ALBERDI, JUAN B. [1985], *Bases y Puntos de Partida para la Organización de la República Argentina*, Biblioteca Básica Argentina (BBA), CEAL, Bs. As.
- ALTHUSSER, LOUIS [1977], *Posiciones*, Anagrama, Barcelona, Trad. N. Garreta y otros.
- AMÍN, SAMIR [1976], *Imperialismo y desarrollo desigual*, Fontanella, Barcelona, Trad. A. Nicolás.
- AMÍN, SAMIR [1989], *Eurocentrism*, Zed Books, London, Trad. Russell Moore.
- ANSALDI, WALDO [1993], *Frívola y Casquivana, Mano de hierro en Guante de seda: el gobierno de las Oligarquías en América Latina*. EUDEBA, Bs. As.
- ANSUATEGUI ROIG, FRANCISCO JAVIER (Ed.) [2001], *Una discusión sobre derechos colectivos*, Dykinson, Madrid.
- ANSUÁTEGUI ROIG, FRANCISCO JAVIER [1997], *Poder, Ordenamiento jurídico, derechos*. Nº 2 de los cuadernos Instituto Bartolomé de las casas, Dykinson, Madrid.
- ANSUÁTEGUI ROIG, FRANCISCO JAVIER [2000], *La definición del estado de Derecho y los derechos fundamentales*, *Rev. Sistema* Nº 158/2000. pp. 91-114.
- AÑÓN ROIG, MARÍA JOSÉ [1994], *Necesidades y derechos. Un ensayo de fundamentación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- ARAGONÉS, JOSÉ R. [1990], *Economía financiera internacional*, Pirámide, Madrid.
- ARBLASTER, ANTHONY [1992], *Democracia*, Alianza, Madrid, Trad. Adriana Sandoval.
- ARENDT, HANNAH [1974], *La Condición Humana*. Ed. Seix Barral. Barcelona, Trad. R. Gil Novales.

ARISTÓTELES [1999a], *Moral*. Glasbook, inc. El aleph.com

ARISTÓTELES [1999b], *Política*. Glasbook, inc. El aleph.com

ARNAUD, A-J. y FARÍÑAS, M. J. [1996], *Sistemas jurídicos: elementos para un análisis sociológico*, BOE, Universidad Carlos III, Madrid.

ARONSKIND, RICARDO [2001], *¿Más cerca o más lejos del desarrollo? Transformaciones económicas en los '90*. Libros del Rojas [UBA], Serie Extramuros, Bs. As.

ASÍS, RAFAEL DE [1999], *Una aproximación a los modelos de estado de derecho*, Dykinson, Universidad de Jaén.

AUSTIN, J.L [1962], *How to do things with word*, Oxford University Press.

AZPEITÍA, G., LOZADA, E. y MOLDES, A. [1998], *El daño a las personas. Sistemas de reparación, doctrina y jurisprudencia*, Ábaco, Bs. As.

AZPIAZU, D., BASUALDO, E., y KHAVISSE, M. [1986], *El nuevo poder económico en la Argentina de los años ochenta*, Legasa, Bs. As.

AZPIAZU, DANIEL y NOCHTEFF, HUGO [1994], *El Desarrollo Ausente*, Tesis, Bs. As.

BALAGUER CALLEJÓN, FRANCISCO [1992], *Fuentes del derecho*, Tomo II, Tecnos, Madrid.

BARRANCO AVILÉS, MA. DEL CARMEN [1996], *El discurso de los Derechos. Del problema terminológico al debate conceptual*. Dykinson. Cuadernos "Bartolomé De Las Casas" Nº 1, Madrid.

BARRANCO AVILÉS, MA. DEL CARMEN [2000], *Teoría Jurídica de los Derechos Fundamentales*. Dykinson. Madrid.

BAUMAN, ZYGMUNT [1999], *In search of politics*, Polity press, Great Britain.

BAUMAN, ZYGMUNT [2001], *La sociedad individualizada*, Cátedra, Madrid, Trad. María Cándor.

BECCARIA, L. [2002], *Empleo, remuneraciones y diferenciación social en el último cuarto del siglo XX*, en *Sociedad y sociabilidad en la Argentina de los 90*, Biblos, Bs. As.

BECK, ULRICH [1998], *¿Qué es la globalización?*, Paidós, Barcelona, Trad, Bernardo Moreno.

BECK, ULRICH, [1998], *La Sociedad del Riesgo*, Paidós, Barcelona, Trad. Ma. Rosa Borrás.

BEETHAM, DAVID [1991], *The legitimation of power*, MacMillan, Hong Kong.

BELL, DANIEL [1970], *La sociedad post-industrial*. Alianza. Madrid.

BERGER, P. y LUCKMANN, T. [1995], *La construcción social de la realidad*. Amorrortu, Bs. As., Trad. Silvia Zuleta.

- BERTRANOU, F. M., ROFMAN, R. y GRUSHKA, C. O. [2003], De la reforma a la crisis: el sistema de pensiones en la Argentina, *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 56, N°2/2003, pp. 123-135.
- BIALLET-MASSÉ, JUAN C. [1985], *Informe sobre el estado de las clases obreras argentinas a comienzos de siglo*. CEAL, Bs. As.
- BIDASECA, KARINA [2001], *Un estudio comparativo acerca de las luchas de las mujeres rurales en Argentina y Brasil desde la perspectiva de género*, Primeras Jornadas de Jóvenes Investigadores IIGG, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. 29 de noviembre 2001. Mimeo.
- BLAS GUERRERO, A. DE y COTARELO, R. [1988], *Teoría del estado*, UNED, Madrid.
- BOBBIO, N y BOVERO, M. [1986], *Sociedad y estado en la filosofía política moderna*, FCE, México. Trad. J. F. Fernández Santillán.
- BOBBIO, NORBERTO [1992], *La età dei diritti*, Einaudi, Turín.
- BOBBIO, NORBERTO [1993], *Igualdad y Libertad*, introducción de Gregorio Peces Barba, Paidós, Barcelona [1ª ed 1977], Trad. Pedro Aragón.
- BOBBIO, NORBERTO [1995], *Il futuro Della democrazia*, Einaudi, Turín.
- BOBBIO, NORBERTO [2003], *Teoría general de la política*, Trotta, Madrid, Trad. Antonio de Cabo y Gerardo Pisarello.
- BOLESO, H. H. [1999], *Derechos Humanos Y Principios Del Derecho Del Trabajo*, Corrientes 13-09-1999, Mimeo.
- BONANATE, LUIGI [2005], *Il momento critico. Crisi, cambiamenti, rotture: I molti significati del concetto di crisi*, ponencia presentada en la “Conferenza internazionale su diritti civili ed economici in tempi di crisi”, Grand hotel des Iles Borromées, Stresa, 13-14 de mayo de 2005.
- BONNET A. y GLAVICH [1993], El Huevo y la Serpiente [partes 1 y 2]. *Cuadernos del Sur*. Octubre 1993. Bs. As.
- BONNET, ALBERTO [1995], Argentina 1995: ¿Una nueva hegemonía?, *Cuadernos del Sur*. Junio 1995. Bs. As.
- BONNETO, PIÑERO y MARTINEZ [2002], *Argentina, otro país. Consecuencias del modelo neoliberal*, Advocatus, Córdoba.
- BORGES, A. y STEDILE, J. P. [2002], *Impactos da ALCA na agricultura*, Memorias del Forum social mundial, 29-08-2002, www.forumsocialmundial.org.br 30-05-2003
- BORÓN, ATILIO [1995], El experimento neoliberal de Carlos Saúl Menem, en VV.AA *Peronismo y menemismo*, Ediciones El Cielo por Asalto, Bs. As.

- BOTANA, NATALIO [1986], *El orden conservador*. Hyspamérica, Bs. As.
- BOURDIEU, PIERRE [1990], *La Reproducción*, Editorial Laia, Barcelona.
- BOURDIEU, PIERRE [2000], *Poder, derecho y clases sociales*, Descleé de Brouwer, Bilbao, Varios traductores.
- BOVERO, MICHELANGELO [2002], *Una gramática de la democracia*, Trotta, Madrid, Trad. Lorenzo Cordova Vianello.
- BOYER, ROBERT [1989], *La teoría de la regulación: un análisis crítico*. Humanitas.
- BROWN, G. y YULE, G. [1993], *Análisis del discurso*, Visor libros, Madrid, Trad. S. Iglesias recuero.
- BURCH, RALLY [2002], *Jornada contra el ALCA marca puntos*, Memorias del Forum social mundial, 4-11-2002, www.forumsocialmundial.org.br 30-05-2003
- CARNELUTTI, FRANCESCO [2004], *Teoría del falso y el daño y el delito*, El Foro, Col. Clásicos del derecho, Bs. As., Trad. M. Victoria Suárez.
- CASTELLS, M. y DE IPOLA, E. [1975], *Metodología y epistemología de las ciencias sociales*, Ed. Ayuso, Madrid.
- CASTELLS, MANUEL [2000], *La era de la información Vol. 1 "La sociedad red"*, Nueva edición. Alianza, Madrid.
- CASTORIADIS, CORNELIUS [1976], *La sociedad burocrática 1: las relaciones de producción en Rusia*, Tusquets, Col. Acracia Nº8, Barcelona, Trad. Enrique Escobar.
- CASTORIADIS, CORNELIUS [1979], *La experiencia del movimiento obrero 2: Proletariado y organización*, Tusquets, Col. Acracia Nº29, Barcelona, Trad. Enrique Escobar y otros.
- CAUBET, AMANDA [2001], *La Reducción Salarial En El Sector Público: Grave Violación De La Constitución Nacional*. *Revista Doctrina Laboral*, De Errepar, Nº 193, Septiembre 2001.
- CAVALLO, DOMINGO [2002], *La lucha por evitar el Default y la Devaluación*; Doc. PDF cavallo.com.ar, 25-04-2002
- CECEÑA ANA E. [2002], *Estratégias de dominação e mapas de construção da hegemonia mundial*, Memorias del Forum social mundial, 29-08-2002, www.forumsocialmundial.org.br 30-05-2003, Trad. al portugués por M. L. Badejo.
- CHOMSKY, NOAM [2003], *¿Como enfrentar al imperio?*, Memorias del Forum social mundial, 24-03-2003, www.forumsocialmundial.org.br 30-05-2003
- CLARKE, SIMON [1985], *Estado, lucha de clases y reproducción del capital*, en OFFE C. y otros, *Capitalismo y estado*, Ed. Revolución, Madrid. No se especifica traductor. Pp. 49-78.

CONADEP [1984], *Nunca Más. Informe de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas*, Eudeba, Bs. As.

CONSTANT, BENJAMÍN [2002], De la Libertad de los antiguos comparada con la de los modernos, en *Escritos Políticos*, Univ. Carlos III de Madrid, Mimeo.

CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA [1998], Biblioteca de legislación, Serie Menor. Segunda edición. Ed. CIVITAS, Madrid.

CORIAT, DAVID [1991], *El Taller y el Cronómetro. Ensayos sobre el Taylorismo y el Fordismo*. Ed. Siglo XXI, España, Madrid, 1991, 7ª ed.

COTARELO, RAMÓN [1990], *En torno a la teoría de la democracia*, Centro de estudios constitucionales, Cuadernos y debates N°23, Madrid.

CTA [2001a]⁹, *La Reestructuración Y El Redimensionamiento De La Producción Industrial Argentina Durante Las Últimas Décadas*, Documento Complementario De La Propuesta *Shock Distributivo, Autonomía Nacional Y Democratización*, Mesa de Coyuntura del Instituto De Estudios Y Formación, CTA.

CTA [2001b], *Sobre La Democratización*, Documento Complementario De La Propuesta *Shock Distributivo, Autonomía Nacional Y Democratización*, Mesa de coyuntura del instituto de estudios y formación de la CTA

CTA [2002a], *Reforma tributaria*, documento complementario de la propuesta *Shock distributivo, autonomía nacional y democratización*, Mesa de coyuntura del instituto de estudios y formación de la CTA

CTA [2002b], *Reforma Monetaria, Apertura Financiera Y Tipo De Cambio*, Documento complementario de la propuesta *Shock distributivo, autonomía nacional y democratización*, Mesa de coyuntura del instituto de estudios y formación de la CTA

CTA [2003a], *Breve informe sobre represión y criminalización de la protesta social y restricciones a la libertad sindical*. Secretaría de derechos humanos, Asesoría jurídica nacional, Comité de acción jurídica.

CTA [2003b], *Apuntes sobre la Coyuntura: Desempleo y salida exportadora*. Instituto de estudios y formación, CTA, abril de 2003

⁹ Todos los textos editados por la CTA fueron obtenidos del web site oficial www.cta.org.ar

CTA [2003c], *El Desmantelamiento Del Modelo Neoliberal Y La Construcción De Una Alternativa Un Examen En Base A La Presente Coyuntura*, Instituto de estudios y formación, Mesa de Coyuntura, Julio de 2003

CTA [2003d], *Informe estadístico Síntesis De Indicadores De Salud Y Educación*. Censo Nacional De Población, Hogares Y Vivienda 2001 Base Estadística IDEP/ATE/IDEF/CTA Octubre 2003

DAHL, ROBERT A. [1989], *La Poliarquía. Participación y oposición*. Ed. Tecnos. Serie de Ciencia Política. Madrid, Trad. J. Moreno San Martín.

DAHL, ROBERT A. [1992], *La democracia y sus críticos*, Paidós, Barcelona, Trad. Leandro Wolfson.

DALLANEGRA PEDRAZA [2004], *El Consenso De Washington De 1989*, <http://www.geocities.com/luisdallanegra/Amlat/conswash.htm>

DALLMAYR, FRED [2004], *Empire or cosmopolis? Civilization at the crossroads*, Ponencia presentada en el X seminario internacional, Programa para el diálogo Norte-Sur: New colonialisms in north-south relations. Universidad de Sevilla, 2 al 6 de marzo de 2004.

DAMILL M. y FRENKEL R. [1990], *Malos tiempos. La economía Argentina en la década de los '80*. Doc. CEDES. Bs. As.

DARWIN, CHARLES [1999], *Diario de viaje de un naturalista*. Glasbook, inc., El aleph.com

DAVID, RENÉ [1973], *Los grandes sistemas jurídicos contemporáneos*. Ed. Aguilar, Biblioteca jurídica. Madrid, 1973. Trad. Pedro Bravogala. [Copyright en francés: París, 1967].

DE LUCAS, J. y AÑÓN, M. J.[1990], Necesidades, razones y derechos. *Doxa*. Nº7. Madrid. Págs. 51 a 81.

DECLARACIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NU. www.onu.org/documentos.

DELEUZE, G. y GUATTARI, F. [2000], *Rizoma*, Pre-textos, Valencia, Trad. José Vázquez y Umbelina Larraceleta.

DERRIDA, JACQUES [1995], *Espectros de Marx. El estado de la deuda, el trabajo del duelo y la nueva Internacional*. Ed. Trotta. Madrid. Trad. J. M. Alarcón y C. De Peretti.

DIAMAND, MARCELO [1977], *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia*. Ed. Paidós, Bs. As.

DÍAZ MIER, MIGUEL ÁNGEL [1991], *Del GATT a la Organización Mundial del Comercio*, Síntesis, Madrid.

DÍAZ, ELÍAS [1980], *Sociología y filosofía del derecho*, Taurus, Madrid.

DÍAZ, ELÍAS [1984], *De la maldad estatal y la soberanía popular*, Debate, Madrid.

- DÍAZ, ELÍAS [1995], Estado de derecho: exigencias internas, dimensiones sociales, *Rev. Sistema*, Nº125, pp. 5-21.
- DÍAZ, ELÍAS [1998], *Estado de derecho y sociedad democrática*, Taurus. 9ª ED. Madrid.
- DIEUDONNÉ, J. [1971], *Álgebra lineal y geometría elemental*, Selecciones científicas, Madrid.
- DOYAL, LEN y GOUGH, IAN [1994], *Teoría de las necesidades humanas*, Icaria, Madrid, Trad. José Moyano y Alejandro Colas.
- DRI, RUBÉN [1998], *Identidad, Memoria y Utopía*, UBA, Mimeo, Bs. As.
- DRI, RUBÉN [1999], *Debilitamiento de las relaciones laborales: Desempleo y sus consecuencias sociales*, Ponencia presentada en las XXVas. Jornadas De Derecho Laboral, 11 Al 13 De Noviembre De 1999, Mar Del Plata. www.aal.org.ar
- DROLAS, M. ANA [2003], *Mercado de trabajo y estrategia sindical*, CEIL-PIETTE, Mimeo, Bs. As.
- DROLAS, M. ANA [2004], Futuro y devenir de la representación sindical, en VV.AA. *El trabajo frente al espejo*. Prometeo, Bs. As.
- DURKHEIM, EMILE [1982], *Formas elementales de la vida religiosa*, Ed. Akal. Madrid, Trad. R. Ramos.
- DURKHEIM, EMILE [1986], *Las reglas del método sociológico*. Ed. Morata. Madrid, 1986. 5ª Ed. Trad. L. E. Echevarría Rivera.
- DURKHEIM, EMILE [1987], *La división del trabajo social*. Ed. Akal. Madrid, 1987. Trad. Carlos Posada. Estudio preliminar: Luís Zúñiga.
- DURKHEIM, EMILE [1989], *El suicidio*, Introducción y estudio previo: Lorenzo Díaz Sánchez, Akal [3ª ed.], Madrid.
- DUSSEL ENRIQUE [2004], *Voluntad de poder, imperio y estados particulares*, Ponencia presentada en el X seminario internacional, Programa para el diálogo Norte-Sur: New colonialisms in north-south relations. Universidad de Sevilla, 2 al 6 de marzo de 2004
- DWORKIN, RONALD [1988], *El imperio de la justicia*. Gedisa, Barcelona. Trad. Claudia Ferrari. [Copyright: 1986].
- EITEMAN, STONEHILL y MOFFETT [2004], *Multinational Business Finance*, Pearson Addison Wesley, US and Canada.
- ELIADE, MIRCEA [1999a], *Imágenes y símbolos*. Ed. Taurus. Col. Cs. Sociales. Madrid, Trad. C. Castro.
- ELIADE, MIRCEA [1999b], *Mito y Realidad*, Ed. Cairos, Barcelona.

ELSTER J. y SLAAGSTAD R. (eds.) [1999], *Constitucionalismo y democracia*, Col. Nuevas lecturas de política y gobierno, FCE, México, Trad. Mónica Utrilla de Neira. Estudio introductorio de Alejandro Herrera.

ELSTER, JOHN [1999], Introducción, en ELSTER J. y SLAAGSTAD R. (eds.), *Constitucionalismo y democracia*, Col. Nuevas lecturas de política y gobierno, FCE, México, Trad. Mónica Utrilla de Neira.

ENGELS, FRIEDRICH [1978], *Dialéctica de la naturaleza*. Ed. Akal. Madrid. Varios traductores.

EQUIS (Consultora) [2002], *Acorralados. La historia de otro Corralito*, Edición electrónica. Mimeo.

ESCUDERO ALDAY, RAFAEL [2001], Los derechos colectivos frente al disparate y la barbarie, En: *Una discusión sobre derechos colectivos*. ANSUATEGUI, Javier [Ed.], Dykinson, Madrid, pp. 167-175.

ETZIONI, AMITAY [2000], La exploración combinada: un tercer enfoque en la toma de decisiones, en: AGUILAR VILLANUEVA (Ed.) *La Hechura de las políticas*, Porrúa, México

FANELLI, J. y FRENKEL, R. [1990], *Desequilibrios, políticas de estabilización e Hiperinflación en Argentina*, Ed. Tesis, Bs. As.

FANON, FRANZ [1959], *Wretched of the earth*, Pelican, Speech to Congress of black african writers.

FARIÑAS DULCE, MARIA JOSÉ [1991], *La Sociología del Derecho de Max Weber*, Civitas, Madrid.

FARIÑAS DULCE, MARIA JOSÉ [1997], *Los derechos Humanos: Desde la perspectiva sociológica-jurídica a la actitud postmoderna*, Dykinson, Madrid.

FARIÑAS DULCE, MARIA JOSÉ [2001a], *Globalización, Ciudadanía y Derechos Humanos*, Dykinson, Madrid, [2ª. Ed. 2004].

FARIÑAS DULCE, MARIA JOSÉ [2001b], La "ficción" en la teoría jurídica de Hans Kelsen, *Rev. Crítica Jurídica*, N°18, FIDH, 2001, pp. 99-106.

FARIÑAS DULCE, MARIA JOSÉ [2004], *Orden global, sistemas de garantías y seguridad internacional*, Ponencia presentada en el X seminario internacional, Programa para el diálogo Norte-Sur: New colonialisms in north-south relations. Universidad de Sevilla, 2 al 6 de marzo de 2004.

FARIÑAS DULCE, MARIA JOSÉ [2005], *Mercado sin ciudadanía. Las falacias de la globalización*, Prólogo de sami Naïr, Biblioteca Nueva, Madrid.

FERNÁNDEZ GARCÍA, EUSEBIO [1987], *La obediencia al derecho*, Civitas, Madrid.

- FERNÁNDEZ GARCÍA, EUSEBIO [1997], *Entre la razón de estado y el estado de derecho: la racionalidad política*, Dykinson, Univ. Carlos III de Madrid, Cuadernos Bartolomé de las Casas N°4, Madrid.
- FERRAJOLI, LUIGI [1999a], Jueces y política, *Rev. Derechos y libertades*, Instituto de derechos humanos Bartolomé de las Casas, Año IV. Enero 1999, n°7 pp. 63-79. Trad. A. Greppi.
- FERRAJOLI, LUIGI [1999b], *Derechos y garantías: la ley del más débil*, Prólogo de P. A. Ibáñez, Trotta, Madrid, Trad. P. A. Ibáñez y A. Greppi.
- FERRARI, VINCENZO [1989], *Funciones del derecho*, 2ª ed., Debate, Madrid, Trad. M. J. Añón Roig y J. De Lucas Martín.
- FIORAVANTI, MAURICIO [1996], *Los Derechos Fundamentales. Apuntes de la Historia de las Constituciones*, Ed. Trotta y Depto. De derecho Público y Filosofía del Derecho, Universidad Carlos III de Madrid, Col. *Estructuras y Procesos*, Serie *Derecho*, Madrid, Trad.: M. Martínez Neira, [1era edición G. Giappichelli Editor, 1995].
- FOUCAULT, MICHEL [1988], *La arqueología del saber* [1969]. 13ª edición. Siglo XXI, México, Trad. Garzón Del Camino.
- FOUCAULT, MICHEL [1992a], *Genealogía del Racismo*, La Piqueta, Madrid.
- FOUCAULT, MICHEL [1992b], *Microfísica del Poder*, La Piqueta, 3ª ed., Madrid, Trad. J. Varela, F. Álvarez-Uría.
- FOUCAULT, MICHEL [1995], *La verdad y las formas jurídicas*, Gedisa, 4ª ed., Barcelona, Trad. Enrique Lynch.
- FOUCAULT, MICHEL [1998], *Vigilar y castigar*, Siglo XXI, España, 28ª ed., Trad. A. Garzón del Camino.
- FREUD, SIGMUND [1966], *El Malestar de la Cultura*. Ed. A. Aguado. Madrid. No se especifica traductor.
- FRIEDMAN, M. y FRIEDMAN R. [1980], *Libertad de elegir*, Ed. Grijalbo, Barcelona, 2ª Ed., Trad. C. Rocha Pujol.
- FRÖBEL, F., HEINRICHS J. y KREYE, O. [1980], *La nueva división internacional del trabajo. Paro estructural en los países industrializados e industrialización en los países en desarrollo*, Siglo XXI, Madrid, Trad. J. Alonso Cánovas Casasempere.
- FSM [2002], *Soberanía e democracia na era de hegemonia Norte-americana*, Memorias del Forum social mundial, 29-08-2002, www.forumsocialmundial.org.br 30-05-2003

- GARCÍA CANCLINI, N. [1982], *Las Culturas Populares en el Capitalismo*. Ed. Casa de las Américas. Cuba.
- GARCÍA SAN JOSÉ, DANIEL I. [2004], *Nuevas formas de protección de derechos humanos por las empresas multinacionales a través de códigos de conducta: ¿Lobos con piel de cordero?*, Ponencia presentada en el X seminario internacional, Programa para el diálogo Norte-Sur: New colonialisms in north-south relations. Universidad de Sevilla, 2 al 6 de marzo de 2004
- GARGARELLA, ROBERTO [1992], El presidencialismo como sistema contramayoritario, en VV.AA. *El presidencialismo puesto a prueba*, Centro de estudios constitucionales, Madrid.
- GARGARELLA, ROBERTO [1997], *Crisis de la representación política*, Biblioteca de ética, filosofía del derecho y política, N°53, Fontamara, México.
- GARZÓN VALDEZ, ERNESTO [1992], *El concepto de estabilidad de los sistemas políticos*. Pontamara. Bib. De ética, filosofía del derecho y política N°21, Puebla.
- GEERTZ, CLIFFORD [1997], *La Interpretación de las Culturas*. Ed. Gedisa, Barcelona.
- GEORGE, SUSAN [2003], *Corporations domain and crisis in the international financial system*, Memorias del Forum social mundial, 07-03-2003, www.forumsocialmundial.org.br 30-05-2003
- GERCHUNOFF, P. Y CANOVAS, G. [1995], Privatizaciones en un contexto de emergencia económica, *Desarrollo Económico*, Vol. 34, N° 136, enero/marzo.
- GHERSI, CARLOS A. y otros [1997], *Teoría general de la reparación de daños*, Astrea, Bs. As.
- GIANDOMENICO, GIOVANNI DI [2004], *Il danno resarcibile per lesione di interessi legittimi*, Edizione scientifica italiana, Univ. De Molise.
- GIDDENS, ANTHONY [1989], *La estructura de clases en las sociedades avanzadas*, Alianza, 2ª reimp., Madrid, Trad. Joaquín Bollo Muro.
- GIDDENS, ANTHONY [1996], *Más allá de la izquierda y la derecha*, Cátedra, Madrid, Trad. Ma. L. Rodríguez Tapia.
- GIDDENS, ANTHONY [2000], *Un mundo desbocado*. Ed Taurus. Madrid. Trad. P. Cifuentes.
- GILPIN, ROBERT [1987], *Economía Política de las Relaciones Internacionales*. GEL.
- GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, ARAGONÉS y ÁLVAREZ GONZÁLEZ [2001], *Mercado de divisas y análisis del mercado financiero*, Col. Empresa y gestión, serie activos y mercados financieros, Pirámide, Madrid.
- GRAMSCI, ANTONIO [1971], *La política y el estado moderno*. Ed. Península. Barcelona. Trad. Jordi Solé-Tura
- GRAMSCI, ANTONIO [1987], *Cuadernos de la cárcel*. Ed. Era. Bs. As.

- GUARNIERI, C. y PEDERZOLI, P. [1999], *Los jueces y la política. Poder judicial y democracia*. Taurus. Madrid, Col. Pensamiento, Trad.: M. A. Ruiz de Azua.
- GUDYNAS, EDUARDO [1997], La segunda generación de reformas para América Latina. *Mercantilización Del Desarrollo, Tercer Mundo Económico* N°101, Montevideo pp. 15-19.
- GURVITZ, GEORGES [1974], *Teoría de las clases sociales*, Edicusa, Cuadernos para el diálogo, No se especifica traductor.
- HABERMAS, JÜRGEN [1979], *Communication and the evolution of society*, Ariadne books, Beacon press, Boston. Trad. (al inglés) Thomas McCarthy.
- HABERMAS, JÜRGEN [1986], *Ciencia y técnica como ideología*; Tecnos. Madrid.
- HABERMAS, JÜRGEN [1987], *Teoría de la acción comunicativa*, Taurus, Madrid. 2 vols.
- HABERMAS, JÜRGEN [1988], *Ensayos Políticos*. Ed. Península. Barcelona. Trad. R. García Cotarelo.
- HABERMAS, JÜRGEN [1991], *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Amorrortu, 4ª reimp., Bs. As., Trad. José Luís Etcheverry.
- HABERMAS, JÜRGEN [1992], *Autonomy and solidarity*, Ed. Verso [New Left Books], Londres.
- HABERMAS, JÜRGEN [1999], *La Inclusión del Otro. Estudios de teoría política*. Edición Paidós. Trad. Juan Carlos Velasco Arroyo y Gerard Vilar Roca.
- HABERMAS, JÜRGEN [2000], *Facticidad y validez*. Ed. Trotta. Valladolid. Trad. M. Jiménez Redondo.
- HALL J. y IKENBERRY G. J. [1993], *El estado*, Alianza, Madrid, Trad. Jesús Alborés Rey.
- HALL S. [1992], *Hegemony and discourse*, en "The best and the rest_ Discourse and power", Polity, London.
- HALPERÍN DONGHI, TULIO [1983], *Argentina: la democracia de masas*, Paidós, Bs. As.
- HALPERÍN DONGHI, TULIO [1990], *Historia contemporánea de América Latina*, Alianza, 13ª ed., Madrid.
- HARRIS, MARVIN [1989], *Nuestra Especie*. Alianza. Madrid, 1989. Trad.: Calvo Bazarán y Cantalina.
- HARRIS, MARVIN [1998], *El desarrollo de la teoría antropológica (Una historia de las teorías de la cultura)*. Siglo XXI. España, 1998. 4ª ed. Castellana. Trad. R. Valdez Del Toro.
- HART, H. L. A. [1988], *The Concept of Law*. Clarendon Law series. Oxford.
- HART, H. L. A. [1997], Postscriptum, en Rodríguez, C.: "La decisión judicial. El debate Hart-Dworkin", Siglo del Hombre eds., Univ. de los Andes, Colombia, pp. 89-141.

HAYEK, F.V. [1979], *Law, legislation and liberty*, Routledge and Kegan Paul, London and Henley, 3 vols.

HAYEK, F.V. [1991], *Economic Freedom*. Ed. Basil Blackwell. Oxford.

HEGEL, G. W. F. [1955], *Filosofía del Derecho*. Ed. Claridad, Bs. As.

HEGEL, G. W. F. [1966], *Fenomenología del espíritu*, FCE, México, Trad. W. Roces.

HELD, DAVID [1991], *Modelos de democracia*, Alianza, Madrid, Trad. Teresa Albero.

HERNÁNDEZ SAMPIERI, FERNÁNDEZ COLLADO y BAPTISTA LUCIO [2003], *Metodología de la Investigación*, Mc Graw Hill, México. 3ra ED.

HERRERA FLORES, JOAQUÍN [2000a], Introducción en VV.AA. *El Vuelo de Anteo, derechos humanos y crítica de la razón liberal*, Desclée de Brouwer, Bilbao.

HERRERA FLORES, JOAQUÍN [2000b], Hacia una visión compleja de los derechos humanos, en VV.AA. *El Vuelo de Anteo*, Desclée de Brower, Bilbao.

HERRERA FLORES, JOAQUÍN [2000c], La riqueza humana como criterio de valor, en VV.AA. *El vuelo de Anteo*, Desclée de Brower, Bilbao.

HERRERA, ALEJANDRO [1999], Estudio introductorio, en ELSTER J. y SLAAGSTAD R. (eds.), *Constitucionalismo y democracia*, Col. Nuevas lecturas de política y gobierno, FCE, México, Trad. Mónica Utrilla de Neira.

HEYMANN D. y NAVAJAS, F. [1989], *Conflicto distributivo y déficit fiscal*. Dic. 1989. IDES, Bs. As.

HIERRO, LIBORIO [2001], *Estado de derecho. Problemas actuales*, Biblioteca de ética, filosofía del derecho y política, N°69, 2ª ed., Fontamara, México.

HINKELAMMERT, FRANZ [2000], La inversión de los derechos humanos: El caso de John Locke, en VV.AA. *El vuelo de Anteo*, Desclée de Brower, Bilbao.

HINKELAMMERT, FRANZ [2002], *Crítica de la razón utópica*, Desclée de Brower, Bilbao.

HINKELAMMERT, FRANZ [2003], *El asalto al poder mundial y la violencia sagrada del imperio*, DEI, San José de Costa Rica.

HINKELAMMERT, FRANZ [2004], *La vida es más que el capital. La democracia de ciudadanos y el proyecto de la sociedad en la que quepan todos los seres humanos*, Ponencia presentada en el X seminario internacional, Programa para el diálogo Norte-Sur: New colonialisms in north-south relations. Universidad de Sevilla, 2 al 6 de marzo de 2004.

HOBBS, THOMAS [1994a], *Leviatán*. Fondo De cultura económica, México, 6ª reimpresión. Trad. M. Sánchez Sarto.

HOBBS, THOMAS [1994b], *The elements of law, natural and politic*, [1640] Oxford University Press, NY.

HOBBS, ERIC [1987], *Las revoluciones burguesas*. Ed. Labor. Barcelona. Trad. F. Ximénez de Sandoval.

HOBBS, ERIC [1999], *Historia del Siglo XX*. Crítica. Bs. As. 3ª reimp. 1999. Trad.: Faci, Ainaud y Castells.

HOLMES, S. [1999a], Las reglas mordaza o la política de omisión, en ELSTER J. y SLAAGSTAD R. (eds.), *Constitucionalismo y democracia*, Col. Nuevas lecturas de política y gobierno, FCE, México, Trad. Mónica Utrilla de Neira.

HOLMES, S. [1999b], El precompromiso y la paradoja de la democracia, en ELSTER J. y SLAAGSTAD R. (eds.), *Constitucionalismo y democracia*, Col. Nuevas lecturas de política y gobierno, FCE, México, Trad. Mónica Utrilla de Neira.

HORKHEIMER M. y ADORNO, T. [1998], *Dialéctica de la ilustración. Fragmentos filosóficos*, Trotta, Valladolid, 3ª ed., Trad. J.J. Sánchez.

HOUREST, M. Y LOZANO, C. [2002], *La democracia y el FMI: entre la mentira y el crimen*. Instituto de estudios y formación, CTA, 2002.

HUME, DAVID [1982], *De la moral y otros escritos*. Ed. Centro de estudios constitucionales. Col. Civitas. Madrid, Trad. D. Negro pavón.

HUXLEY, ALDOUS [1975], *Los Demonios de Loudun*. Ed. Sudamericana, Bs. As. Trad. H. Murena.

INDEC [2000], *Valorización mensual de la canasta alimentaria y de la canasta básica total*, Información de prensa, Bs. As., 8 de mayo de 2002

INDEC [2002], *La posición de inversión internacional de Argentina a fines de 2001*, Secretaría de política económica, DNCI.

JONES, CHARLES I. [2000], *Introducción al crecimiento económico*, Prentice Hall, México. Trad. J. S. Coro Pando

KANT, INMANUEL [1951], *Crítica de la Razón práctica, Crítica del juicio, Fundamentación de la metafísica de las costumbres*, Ed. El Ateneo. Bs. As. Trad. E. Miñana y M. García Morente.

KANT, INMANUEL [1998], *Crítica de la Razón pura*. Ed. Alfaguara. 15ª edición. España, Trad. Pedro Ribas.

KANT, INMANUEL [1999], *Teoría y Praxis*. Glasbook, inc. El aleph.com

- KANTOROWICZ, ERNEST [1970], *The king's two bodies: a study in mediaeval political theology*. Princeton University Press. 3rd impression, New Jersey.
- KELSEN, HANS [1981], *Teoría Pura del Derecho*. 17ª Edición. Eudeba, Bs. As. Traducción (de la Ed. Francesa, 1953) Moisés Nilve.
- KELSEN, HANS [1983], *Teoría general del estado*. Ed. Merinal, México, 1983. Trad.: L. Lizar Larambra.
- KUHN, THOMAS S. [1997], *La estructura de las revoluciones científicas*. Fondo de Cultura Económica. México, 1971 (imp. 1997).
- KYMLICKA, WILL [1996], Derechos individuales y derechos de grupo en la democracia liberal, *Rev. Isegoria*/14 (1996). Pp. 5–36. Trad.: Francisco Colom.
- LACLAU, E. y MOUFFE, C. [1987], *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*, Siglo XXI, Madrid.
- LAPLANCHE J. y PONTALIS J.-B. [1981], *Diccionario de psicoanálisis*. Ed. Labor, Barcelona. Trad.: F. Angulo García.
- LAPORTA, FRANCISCO J. [1994], Imperio de la ley, *Rev. DOXA* 15-16, pp. 133-145.
- LECHNER N. [1985], *Aparato de Estado y forma de Estado*, en VV. AA. "*Hegemonía y alternativas políticas en América Latina*", Siglo XXI, México.
- LENGUITA, PAULA [2002], El poder del desempleo. Reflexiones críticas sobre la relevancia política del movimiento piquetero, En VV.AA. "*La atmósfera incandescente. Escritos políticos sobre la Argentina movilizada*". Asoc. Trabajo y Sociedad. Bs. As.
- LENGUITA, PAULA [2004a], El trabajo de resistir: la ideología dominante en la construcción de la identidad política del desempleado, en VV.AA. [2004a], *El trabajo frente al espejo. Continuidades y rupturas en los procesos de construcción identitaria de los trabajadores*. Prometeo. Bs. As.
- LENGUITA, PAULA [2004b], Subterfugios ideológicos del trabajo. Una mirada política sobre la lucha de los desocupados, en VV.AA. [2004b], *Nuevas prácticas políticas insumisas en Argentina: aprendizaje para Latinoamérica*, Libros en red. Col. Insumisos latinoamericanos. Bs. As.
- LIEVESLEY, GERALDINE [1999], *Democracy in Latin America. Mobilization, power and the search for a new politics*. Manchester university press, Manchester and NY.
- LINDBLOM, CHARLES [2000], La ciencia de "salir del paso", en: AGUILAR VILLANUEVA (Ed.) *La Hechura de las políticas*, Porrúa, México.
- LIPIETZ, ALAIN [1992], *Espejismos y Milagros. Problemas de la industrialización en el tercer mundo*. Tercer Mundo.

LIPIETZ, ALAIN [1994], El posfordismo y su espacio. En colaboración con Daniele Laborgne. *Realidad Económica* N°122/1994.

LIVI-BACCI, MASSIMO [1992], *A Concise History of World Population*. Blackwell. Massachusetts. Traducido al Inglés del original italiano por Carl Ipsen.

LLANOS, MARIANA [1997], *El Poder ejecutivo, el Congreso y la política de privatizaciones en Argentina [1989-1997]*, trabajo presentado en el III Congreso nacional de Ciencia Política, noviembre, Mar del Plata, Mimeo.

LOCKE, J. [1999], *Escritos. "Ensayos sobre la tolerancia"*. Centro de estudios políticos y constitucionales. Col. Clásicos Políticos [Madrid].

LOCKE, J. [2000], *Political essays*. Cambridge University press.

LÓPEZ MIERES, A. Y LOZANO, C. [2003], *El costo social del sistema financiero*, Instituto de estudios y formación, CTA, 7 de marzo 2003

LOWI, THEODORE [2000], Políticas públicas, estudio de caso y teoría política, en: AGUILAR VILLANUEVA (Ed.) *La Hechura de las políticas*, Porrúa, México, Trad. María del Carmen Roqueñi. pp. 89-117-

LOZANO, CLAUDIO [2003], *Salarios, pobreza e indigencia en la argentina del 2002. Las posibilidades de una política de distribución y los nuevos valores del shock distributivo*, Instituto de formación y estudios, CTA.

LUHMANN, NIKLAS [1983], *Sistema jurídico y dogmática jurídica*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, Trad. Ignacio De Otto Pardo.

LUHMANN, NIKLAS [1996], *Introducción a la teoría de sistemas*, Anthropos, Barcelona. Pub. J. Torres Navarrete.

LUKACS, GEORG [1986], *Historia y conciencia de clase*, Orbis, Serie: Historia del pensamiento; 78, Barcelona, Trad. Manuel Sacristán.

LUNA, FÉLIX [1996], *Breve historia de los argentinos*, Planeta. Bs. As.

LUTZENBERGER, JOSÉ A. [2002], *O absurdo da agricultura moderna*, Memorias del Forum social mundial, 29-08-2002 (Art. Octubre de 1998), www.forumsocialmundial.org.br 30-05-2003

LYOTARD, JEAN-FRANCOIS [1989], *La condición Postmoderna*, Cátedra, Madrid, Trad., Mariano Antolín Rato.

MACCORMICK, NEIL [1999], Retórica y estado de derecho, *Isegoría*/21. Trad.: Isabel Linfante, pp. 5-19.

- MACEDO E SILVA, ANTONIO C. [1999], *Comércio internacional, finanças e crescimento: uma nota sobre a contribuição da UNCTAD*, *Rev. Economia e sociedade*, Campinas, Unicamp, Inst. De economíia, Nº13, Diciembre 1999.
- MACINTYRE, ALASDAIR [1988], *Tras la virtud*, Crítica, Barcelona, Trad. A. Valcárcel.
- MAIA, J. L. y KWEITEL, M. [2000], *La relación entre el riesgo país y el crecimiento económico en la Argentina*, Dirección nacional de coordinación de política macroeconómica, 31 de agosto de 2000
- MAIA, J.L. y NICHOLSON, P. [2001], *El stock de capital y la productividad total de los factores en la Argentina*, Dirección nacional de coordinación de políticas macroeconómicas, Octubre de 2001.
- MANDEL, ERNEST [1974], *Iniciación a la economía marxista*. Nova Terra. Barcelona. Col. Trabajo y sociedad, Trad. Martí Canal.
- MANDELBROT, BENOIT [1988], *Los objetos fractales*, Tusquets, 2ª ed., Barcelona.
- MANDRINI, RAÚL [1986], *Argentina Indígena*, CEAL, Bs. As.
- MANSUETI, HUGO R. [1999], *La flexibilidad laboral*. XXVas. Jornadas De Derecho Laboral. Asociación De Abogados Laboralistas. Mar del Plata, Provincia de Buenos Aires. Noviembre de 1999. www.aal.org.ar
- MARCUSE, HERBERT [1987], *El hombre unidimensional*. Ed. Ariel. 2ª ed., Barcelona. Trad. Antonio Elorza.
- MARTÍN MARÍN y TRUJILLO PONCE [2004], *Manual de Mercados Financieros*, Thomson, Madrid.
- MARTIN, H. P. y SCHUMANN, H. [1998], *La trampa de la globalización*. Taurus. Madrid, 1998. Trad. C. Fortea.
- MARTÍNEZ SÁENZ, JUAN MANUEL [2001], *Carlos Menem: el uso político de las reformas estructurales de mercado durante los dos primeros años de gestión [1989-1991]*. Mimeo.
- MARX, K. Y ENGELS, F. [1975], *Manifiesto Comunista*. Ed. Ayuso. Madrid. Trad.: W. Roces.
- MARX, K. y ENGELS, F. [1988], *La ideología alemana*. Ed. L'eina. Barcelona.
- MARX, K. y HOBBSAWM, E. [1987], *Formaciones Económico-sociales Precapitalistas*. Ed. PyP, Bs. As.
- MARX, KARL [1972], *El Capital. Crítica de la Economía Política*. Ed. EDAF. Madrid. Varios Traductores.
- MARX, KARL [1986], *Introducción a la Crítica de la Economía Política*; Ed. Anteo. Bs.As.
- MARX, KARL [1989], *Grundrisse 1957-58. Elementos fundamentales para la crítica de la economía política*. Ed. Siglo XXI. México, Trad.: J. Aricó, M. Murmis y P. Scarón.

- MARX, KARL [1999], *El 18 Brumario de Luis Bonaparte*, en “Marx, Páginas escogidas”. Need. Bs. As. Trad.: E. Mazar.
- MARX, KARL [2000a], *La cuestión judía*. www.Marx2mao.org. Edición Informática.
- MARX, KARL [2000b], *La guerra civil en Francia*. www.Marx2mao.org. Edición Informática.
- MASPÓNS BINCHI, LILIANA [1999], *Derechos fundamentales a prestaciones. Sus diferentes dimensiones: concepto, fundamento, positivación y efectividad*, Tesis Doctoral, Universidad Carlos III de Madrid, Mimeo, getafe.
- MATSUSHITA, HIROSHI [1986], *Movimiento obrero argentino 1930-1945: sus proyecciones en los orígenes del peronismo*, Hyspamérica.
- MCCARTHY, THOMAS [1997], Unidad en la diferencia: reflexiones sobre el derecho cosmopolita, *Isegoría*, N°16, pp. 37-60.
- MEMMI, ALBERT [1971], *Retrato del colonizado. Precedido del “Retrato del Colonizador”* Edicusa. Madrid, 1971. Prólogo de Jean-Paul Sartre. Trad.: C. Rodríguez Sanz.
- MENEM, C y DROMI, R. [1990], *Reforma del estado y transformación nacional*. Ed. Ciencias de la Administración SRL, Bs. As.
- MILIBAND, RALPH [1992], *El estado en la sociedad capitalista*, Siglo XXI, 16ª ED., México, Trad. F. González Aramburu.
- MILL, J.S. [1969], *Essays on ethics, religion and society*. University of Toronto press.
- MILL, J.S. [1972], *Sobre la libertad* [1859] Ed. Aguilar. Trad. J. Sainz Pulido.
- MILLS, CHARLES WRIGHT [1987], *La imaginación Sociológica*. FCE. México.
- MINUJIN A. [1992], *En la Rodada*. Losada, Bs. As.
- MINUJIN y KESSLER [1995], *La nueva pobreza en la Argentina*. Ensayo. Bs. As.
- MONNIER, ERIC [1995], *Evaluación de la acción de los poderes públicos*, IEF, MEH, Madrid, Trad. Ma. V. López Paños.
- MONTUSCHI, L. [2003], *Cambios en la estructura del empleo: de la industria a los servicios*. Bs. As. Mimeo.
- MOORE, STANLEY [1974], *Crítica de la democracia capitalista*. Siglo XXI. España. 4ª ed. Trad.: Marcelo Norwersztern.
- MORA QUIRÓS, MARIO [2000], Responsabilidad por el control de resultados, en *La responsabilización y la nueva gestión pública latinoamericana*, CLAD, BID, EUDEBA, Avellaneda, pp. 171-222.
- MOUFFE, CHANTAL [1999], *El retorno de lo político*, Paidós, Barcelona, Trad.: M. Galmarini.

- MUMFORD, LEWIS [1992], *Técnica y civilización*. Alianza. Madrid, 1971. 5ª reimp. Trad.: C. Aznar de Acevedo.
- MUSTAPIC, A. y FERRETI, N. [1995], *El veto presidencial bajo los gobiernos de Alfonsín y Menem*, Universidad Di Tella, Bs. As. Mimeo.
- MUSTI, DOMENICO [2000], *Demokratía. Orígenes de una idea*. Alianza, Madrid.
- NAÏR, SAMI [2003], *El imperio frente a la diversidad del mundo*, Areté, Barcelona, 2003, Trad., Sara Barceló y María Cordon.
- NEFFA, JULIO C. [2003], *El trabajo humano. Contribuciones al estudio de un valor que permanece*, Lumen, Bs. As.
- NEFFA, PANIGO y PÉREZ [2000], *Actividad, empleo y desempleo. Conceptos y definiciones*. Asociación Trabajo y Sociedad. Bs. As.
- NINO, CARLOS S. [1992], El hiper-presidencialismo argentino y las concepciones de la democracia, en VV.AA. *El presidencialismo puesto a prueba*. Centro de estudios constitucionales. Madrid.
- NINO, CARLOS S. [1996], *Radical Evil on Trial*, Yale University Press, New Haven and London.
- NISBET, ROBERT [1979], *La sociología como forma de arte*, Espasa-Calpe, Col. Boreal, Madrid, Trad. C. Luca De Tena.
- NISKANEN, WILLIAM A. Jr. [1994], *Bureaucracy and public economics*, Elgar, Great Britain.
- NOCHTEFF, H y GÜELL, N. [2004], *Impacto de la apertura comercial sobre la industria en la década de los noventa*, Instituto De Formación Y Estudios, CTA, Enero 2004.
- NOZICK, ROBERT [1990], *Anarchy, state and utopia*. Ed. Blackwell. Oxford.
- NUN, JOSÉ [2003], Entrevista en el diario *Página 12*. 9 de diciembre de 2003. Sección El País, realizada por Laura Vales. Edición informática.
- OFFE CLAUS y otros [1985], *Capitalismo y estado*, Ed. Revolución, Madrid. No se especifica traductor.
- OFFE, CLAUS [1992], *La sociedad del trabajo, problemas estructurales y perspectivas de futuro*, Alianza, Madrid, Trad. Jaime Nicolás.
- OGG, DAVID [1974], *La Europa del Antiguo Régimen [1715–1789]*. Ed. Siglo XXI. Madrid, Trad. C. Manzano.
- OLIN WRIGHT, ERIC [1994], *Clases*, Siglo XXI, Col. Sociología y política, México, Trad. A.M. Faerna García-Bermejo.

OSZLAK, O. [1997], Estado y Sociedad: ¿nuevas reglas de juego?, *Reforma y Democracia*, CLAD N° 9, octubre.

PANAIA, MARTA (Coord.)[1996], *Trabajo y Empleo. Un abordaje interdisciplinario*, EUDEBA Paite, Bs. As.

PARAMIO, LUDOLFO [1988], *Tras el diluvio. La izquierda ante el fin de siglo*, Siglo XXI, Madrid.

PARAMIO, LUDOLFO [1996], *Democracia y desarrollo industrial*, Centro de estudios constitucionales, Cuadernos y debates, N°6, serie minor, Madrid.

PARAMIO, LUDOLFO [1999a], La democracia tras las reformas económicas en América Latina, *Anales de la cátedra Francisco Suárez*, N°33, pp. 191-207.

PARAMIO, LUDOLFO [1999b], Las dimensiones políticas de las reformas económicas en América Latina, *Zona Abierta, La política de las reformas económicas*, N° 88/89, pp. 5-74.

PARETO, VILFREDO [1985], La transformación de la democracia, *Revista de derecho privado*.

PARSONS, TALCOTT [1984], *El sistema social*, Alianza, Madrid, Trad. J. Jiménez Blanco y J. Cazorla Pérez.

PECES BARBA MARTÍNEZ, GREGORIO [1991], *Curso de derechos fundamentales, tomo I, teoría general*, Eudema, Manuales, Madrid.

PECES BARBA MARTÍNEZ, GREGORIO [1995], *Ética, Poder y Derecho*, Centro de estudios y debates. Cuadernos y debates Nro. 54, Madrid.

PECES BARBA MARTÍNEZ, GREGORIO [2001], Los derechos colectivos, en ANSUATEGUI, Fco. J. (Ed.), *Una discusión sobre derechos colectivos*, Dykinson, Madrid, pp. 67-76.

PÉREZ LUÑO, ANTONIO-ENRIQUE [2003], *Diez tesis sobre la titularidad de los derechos humanos*, Madrid, Mimeo.

PÉREZ, CARLOTA [1986], Las nuevas tecnologías: Una visión de conjunto. En Ominami, Carlos (Comp.): *La Tercera Revolución Industrial*. Rial. Bs. As.

PÉREZ ROYO, JAVIER [1986], *Las fuentes del derecho*, Tecnos, 3ª ed., Madrid.

PETRAS, JAMES (comp.) [1987], *Estado y régimen en Latinoamérica*, Ed. Revolución, Madrid.

PETRAS, JAMES [2002], *A ofensiva dos EUA na América Latina, retirada e radicalização*, Memorias del Forum social mundial, 29-08-2002, www.forumsocialmundial.org.br 30-05-2003

PILHON, DOMINIQUE [2002], *A economia de fundos próprios: um novo regime de acumulação financeira*, Memorias del Forum social mundial, 08-09-2002, www.forumsocialmundial.org.br 30-05-2003

- PINHEIRO GUIMARÃES, SAMUEL [2002], *Como sera a ALCA*, Memorias del Forum social mundial, 29-08-2002, www.forumsocialmundial.org.br 30-05-2003.
- PISARELLO, GERARDO [1998], Por un concepto exigente de Estado de Derecho (A propósito de un artículo de Eusebio Fernández), *Rev. Sistema* N°144, pp. 97-106.
- PIZA ROCAFORT, RODOLFO E. [1988], *Responsabilidad del estado y derechos humanos*, Prólogo de Eduardo garcía Enterriá, Univ. Autónoma de Centro América, San José de Costa Rica.
- PONIACHIK, JAIME [2001], Cómo empezó la deuda externa, *Revista "La Nación"*, 6-5-01, pp. 22 a 24.
- POPPER, KARL R. [1962], *La lógica de la investigación científica*, Tecnos, Col. Estructura y función, N°8, Madrid, Trad. V. Sánchez De Zavala.
- POPPER, KARL R. [1989], *Conjeturas y refutaciones. El desarrollo del conocimiento científico*, Paidós, 2ª reimp., Barcelona, Trad. Néstor Míguez.
- POPPER, KARL R. [1992], *Conocimiento objetivo. Un enfoque evolucionista*, Tecnos, Madrid, Trad. C. Solís Santos.
- PORTANTIERO, JUAN C. [1977], Economía y Política en la crisis argentina: 1958-1973. *Revista Mexicana de Sociología*.
- POULANTZAS, NICOS [1964], El examen marxista del estado y del derecho actuales y la cuestión de la "alternativa". En *"Marx, el Derecho y el Estado"*. Ed. Tau. Barcelona, 1969. Trad.: Juan Ramón Capella.
- POULANTZAS, NICOS [1973], *Hegemonía y dominación en el estado moderno*, PyP, Cuadernos de pasado y presente N°48, Siglo XXI, 2ª ed., Trad. María T. Poyrazián.
- PRIETO SANCHÍS, L. [1990], *Estudios sobre Derechos Fundamentales*. Debate. Madrid.
- PRZEWORKSKI, ADAM [1999], La democracia como resultado contingente de conflictos, en ELSTER J. y SLAAGSTAD R. (eds.), *Constitucionalismo y democracia*, Col. Nuevas lecturas de política y gobierno, FCE, México, Trad. Mónica Utrilla de Neira.
- RABOSSI, EDUARDO [1993], Los derechos humanos básicos y los errores de la concepción canónica. *Rev. IIDH*. N° 18 (1993). Pp. 45-73.
- RABOSSI, EDUARDO [1998], *Las generaciones de derechos humanos: la teoría y el cliché*. Dossier: protección internacional de los derechos humanos. "Lecciones y ensayos". N° 69-71 [1997/98].
- RAMÍREZ, LUIS E. [2004], *Argentina: Reforma laboral. En el buen camino, pero todavía falta*, Rel-Uita. Uruguay, marzo del 2004. www.rel-uita.org 17-03-2004

RAMONET, IGNÁCIO [2002], *Antiglobalización*, Memorias del Forum social mundial, 10-10-2002, www.forumsocialmundial.org.br 30-05-2003

RAMOS MEJÍA, J. M. [1977], *Las Multitudes Argentinas*, Ed. Belgrano, Bs. As.

RASK MADSEN, M. y DEZALAY YVES [2005], *The power of the legal field: Pierre Bourdieu and the law*, Urbino (Conferencia en cursos de verano), Agosto 2005, Mimeo.

RAWLS, JOHN [1981], *A Theory of Justice*. Harvard University press.

RAZ, JOSEPH [1982], *La autoridad del derecho*, UNAM, México, Trad. Rolando Tamayo. Cap. XI: El estado de derecho y su virtud, pp. 263-285.

REID ANDREWS [1975], *Los Afroargentinos de Buenos Aires*, Ed. De la Flor. Bs. As.

RESTREPO DOMÍNGUEZ, MANUEL HUMBERTO [2005], *El papel filosófico y social de los derechos humanos en las políticas públicas*, Tesis Doctoral, Univ. Carlos III de Madrid, Mimeo, Getafe.

ROCK, DAVID [1993], *La Argentina Autoritaria*, Ariel. Bs. As.

RODRÍGUEZ URIBES, MANUEL [1999], *Opinión pública. Concepto y modelos históricos*, Prólogo de G. Peces Barba-Martínez, Marcial Pons, Inst. Bartolomé de las Casas, Madrid y Barcelona.

RODRÍGUEZ, MARCELA V. [1992], *Sistemas institucionales y dinámica política*, en VV.AA. *El presidencialismo puesto a prueba*. Centro de estudios constitucionales. Madrid.

ROMERO, LUÍS A. [1994], *Breve historia contemporánea de Argentina*, FCE, Col. Popular 505, México.

ROQUE, ATILA [2002], *Esperanzas quebradas*, Memorias del Forum social mundial, 10-10-2002, www.forumsocialmundial.org.br 30-05-2003

ROUQUIÉ, ALAIN (Comp.) [1987], *Poder y crisis en la Gran burguesía agraria Argentina*. S. XXI. Bs. As.

ROUQUIÉ, ALAIN [1982], *Poder militar y sociedad política en la Argentina*, Emecé, Bs. As., Trad. A. Iglesias Echegaray. Dos vols.

ROUSSEAU, JEAN-JAQUES [1992], *El Contrato social*. Ed. Tecnos. Clásicos del pensamiento 54. 4ta, edición, Madrid.

ROUSSEAU, JEAN-JAQUES [1999], *Discurso sobre el origen de la desigualdad*, Glasbook, inc., El aleph.com.

ROY, ARUNDHATI [2003], *Confronting the empire*, Memorias del Forum social mundial, 11-02-2003, www.forumsocialmundial.org.br 30-05-2003

SÁNCHEZ DE BUSTAMANTE, T. y PEREYRA, A. F. [2003], *El Proceso De Regulación Desprotectorio Como Base De Las Inseguridades Sociales. Hacia Una Nueva Teoría General Del Daño En Las Relaciones Laborales*. XXVas. Jornadas De Derecho Laboral, 11 Al 13 De Noviembre De 1999, Mar Del Plata. Mimeo.

SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA [1998], *La globalización del derecho*. ILSA. Colombia, Trad. César Rodríguez.

SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA [2000], *Crítica de la Razón Indolente*, Desclée de Brower, Bilbao, Trad. Joaquín Herrera Flores y otros.

SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA [2002a], *As tensões da modernidade*, Memorias del Forum social mundial, 29-08-2002, www.forumsocialmundial.org.br 30-05-2003

SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA [2002b], *O novo espectro*, Memorias del Forum social mundial, 29-08-2002, www.forumsocialmundial.org.br 30-05-2003

SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA [2003], *Globalización y democracia*, FSM temático (Conferencia), Cartagena de Indias, Colombia, junio de 2003.

SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA y AVRITZER, LEONARDO [2002], *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*, Record, Rio de Janeiro.

SARMIENTO, DOMINGO F. [1899], *Ambas Américas*, Imprenta y Litografía Mariano Moreno.. En Sarmiento, D. F., "*Obras Completas*", Tomo 29. Bs. As

SARMIENTO, DOMINGO F. [1946], *Conflictos y Armonías en las Razas en América*, Intermundo, Bs. As.

SARTORI, G. y MARZZOLENI, G. [2003], *La tierra explota. Superpoblación y desarrollo*, Taurus, Col. Pensamiento, Madrid, Trad. M. A. Ruiz de Azúa.

SARTORI, GIOVANNI [1988], *Teoría de la democracia, 1. El debate contemporáneo*, Alianza, Madrid, Trad. S. Sánchez González.

SCHMITT, CARL [1990], *Sobre el Parlamentarismo*. Ed. Tecnos. Col. Clásicos del Pensamiento. Nº 78. Madrid. Trad.: Thies Nelson y Rosa Grueso.

SCHMITT, CARL [1991], *El concepto de lo político*. Alianza. Col. Ciencias Sociales. Madrid. Trad. Rafael Agapito.

SCHORR M. y LOZANO C. [2002], *Estado Nacional, Gasto Público Y Deuda Externa*. Documento Complementario De La Propuesta "*Shock Distributivo, Autonomía Nacional Y Democratización*", Mesa De Coyuntura Del Instituto de Estudios Y Formación, CTA.

- SCHORR, M. Y WAINER, A. [2004], *Argentina ¿Muerte y resurrección?*, IADE. www.iade.org.ar/ 16-08-2005
- SCHUMPETER, JOSEPH A. [1952], *Capitalism, socialism and democracy*, George. Allen
- SCHUMPETER, JOSEPH A. [1955], *Imperialism; Social classes*, World Publishing
- SCHVARZER J. [1983], *La política económica de Martínez de Hoz: La Lógica Política de la Política Económica*. Cisea. Bs. As.
- SEJERSTED, FRANCIS [1999], La democracia y el imperio de la legalidad, en ELSTER J. y SLAAGSTAD R. (eds.), *Constitucionalismo y democracia*, Col. Nuevas lecturas de política y gobierno, FCE, México, Trad. Mónica Utrilla de Neira.
- SELLTIZ, WRIGHTSMAN y COOK [1980], *Métodos de investigación en las relaciones sociales*, RIALP, Madrid, 9º ed. Trad. J. Antolín Alonso.
- SÉNECA [1995], *Moral and political essays*, Cambridge university press.
- SERRANO, JOSEP F. MÀRIA, [2000], *El "consenso de Washington" ¿paradigma económico del capitalismo triunfante?*, Cristianisme i Justícia, Barcelona, www.fespinal.com
- SIEYÉS, EMMANUEL [1993], *Escritos Políticos*. Fondo de Cultura Económica, México.
- SIMMEL, GEORG [1986], *Sociología. Estudios sobre las formas de socialización*, Alianza, Madrid, dos vols.
- SOLTONOVICH, A. y LENGUITA, P. [1999], *Ovejas carnívoras: Del racismo en la construcción del Estado a la construcción del estado racista*. UBA, Cdra. Murillo. Mimeo, Bs. As.
- SOLTONOVICH, ALEJANDRO [1997], *Los Robots de Madera: Perspectivas del Desarrollo Económico y los Modelos Desarrollistas Frente a la Ampliación de la Brecha Tecnológica*, Cat. Aronskind, UBA, Bs. As. Mimeo.
- SOLTONOVICH, ALEJANDRO [2003], Estructura social, discursividad y teoría, *Rev. Derechos y Libertades*, Inst. Bartolomé de las Casas, año VIII, Nº12, 2003, Univ. Carlos III de Madrid BOE, pp. 345-390.
- SOLTONOVICH, ALEJANDRO [2004], La ley del vacío: regulación y control del "poder del desempleo", en VV.AA. [2004b], *Nuevas prácticas políticas insumisas en Argentina: aprendizaje para Latinoamérica*, Libros en red. Col. Insumisos latinoamericanos. Bs. As.
- STIGLITZ, J. y otros [1993], *El papel económico del estado*, Editado por A. Heertje, Prólogo de M. A. Lasheras Merino, IEF, MEH, Madrid, Trad. Bienvenido Pascual encuentra.
- STIGLITZ, JOSEPH E. [1993], *Economics*, W. W. Norton, Stanford University, NY and London.

- STIGLITZ, JOSEPH E. [1998], *Macroeconomía*, 2ª ed. inglesa, Ariel, Barcelona, Trad. Ma. Esther Rabasco espariz.
- STIGLITZ, JOSEPH E. [2002], *El malestar en la globalización*. Taurus. Madrid. Trad.: C. Rodriguez Braun.
- STRUICK, DIRK [1999], *Las matemáticas, sus orígenes y su desarrollo*, Glasbook, inc., El aleph.com.
- TASSONE, PAOLA [2003], *Una Solución Cargada De Asimetría, Inequidad Y Destrucción*, Consultora EXANTE, Bs. As. 23 de mayo de 2003. Publicación electrónica.
- TESTA, JUAN C. [1993], Las políticas y estrategias de los sindicatos en relación a los programas de reconversión productiva, en MORENO, O. (comp.) *Desafíos para el sindicalismo en la Argentina*. Legasa, Bs. As.
- TEUBAL, MIGUEL [1995], *¿Globalización y expansión agroindustrial: Superación de la pobreza en América Latina?* En col. Con N. Giarraca y R. Pastore. Corregidor. Bs. As.
- THOMAS, HUGH [1998], *La trata de esclavos*, Planeta, Barcelona, Trad., V. Alba y C. Boune.
- TODD, EMMANUEL [1999], *La ilusión económica: sobre el estancamiento de las sociedades desarrolladas*, Taurus, Madrid.
- TORT, DANIEL [2001], *El desempleo estructural en la economía Argentina (Su vinculación con el denominado Plan de Convertibilidad – Propuestas para la reducción del índice de paro)*, Febrero de 2001, Mimeo.
- TOURAINÉ, ALAIN [1994], *Qu'est-ce que la démocratie?*, Ed. Fayard, París.
- TOUSSAINT, E. y ZACHARIE, A. [2002], *Garantizar para todos y para todas la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales*, Memorias del Forum social mundial, 29-08-2002, www.forumsocialmundial.org.br 30-05-2003
- TOUSSAINT, ERIC [2002], *¿Suspensión de pagos o anulación?*, Memorias del Forum social mundial, 29-08-2002, www.forumsocialmundial.org.br 30-05-2003
- VERBITSKY, HORACIO [2003], *La muerte lenta de la democracia*, *Página 12/web*, 12 de enero de 2003
- VIANNA MELLO, FÁTIMA [2002], *Mercosul e ALCA: diagnóstico e indicações para atuação*, Memorias del Forum social mundial, 29-08-2002, www.forumsocialmundial.org.br 30-05-2003
- VV.AA. [1984], *Desde el silencio. Escritos de jóvenes secuestrados desaparecidos durante la dictadura*, Prólogo de Ernesto Sábato, documentos *Página 12*, julio de 1984.
- VV.AA. [1991], *Espacios de poder. La piqueta*, Madrid. Trad. J. Varela.
- VV.AA. [1992], *El presidencialismo puesto a prueba*. Centro de estudios constitucionales. Madrid.

- VV.AA. [1995], *Historia de las Madres de Plaza de Mayo*, Documentos Página 12, Bs. As.
- VV.AA. [1996a], *Memoria Activa*, Documentos Página 12, Bs. As.
- VV.AA. [1996b], *Historia de las Abuelas de Plaza de Mayo*, Documentos Página 12, Bs. As.
- VV.AA. [1999], *Proyecto "Privatización y Regulación en la Economía Argentina: Privatizaciones en la Argentina. Regulación tarifaria, mutaciones en los precios relativos, rentas extraordinarias y concentración económica"*, Documento de Trabajo Nro. 7, FLACSO/Secyt/Conicet, Bs. As.
- VV.AA. [2001a], *Finanzas Internacionales*, Ed. Académicas, Madrid.
- VV.AA. [2001b], *La Constitución Nacional y El Empleo Decente*, Nota De Cátedra N° 3/2001, Centro De Estudios De Derecho Del Trabajo Y De La Seguridad Social, Departamento De Derecho Universidad Nacional Del Sur, Bahía Blanca.
- VV.AA. [2001c], La autopsia del PAMI, en *Rev. "El médico del conurbano"*, N°132, Año XII, Bs. As., Junio de 2001. Informe especial.
- VV.AA. [2002a], *El proceso de privatizaciones en la argentina*, Documento complementario de la propuesta *Shock distributivo, autonomía nacional y democratización*, FLACSO y Mesa de coyuntura del instituto de estudios y formación de la CTA.
- VV.AA. [2002b], *La atmósfera incandescente. Escritos políticos sobre la Argentina movilizada*, Asoc. Trabajo y Sociedad. Bs. As.
- VV.AA. [2002c], *Escenarios laborales*, Boletín trimestral del CEIL-PIETTE, CONICET, N°1, Año I, Bs. As., Marzo de 2002.
- VV.AA. [2003], *Los que mandan en la Argentina*, Marzo de 2003, CTA.
- VV.AA. [2004a], *El trabajo frente al espejo. Continuidades y rupturas en los procesos de construcción identitaria de los trabajadores*. Prometeo. Bs. As.
- VV.AA. [2004b], *Nuevas prácticas políticas insumisas en Argentina: aprendizaje para Latinoamérica*, Libros en red. Col. Insumisos latinoamericanos. Bs. As.
- VYGOTSKY, LEV [2004], *Thinking and Speaking*, www.Marxists.org (2004)
- WALLERSTEIN, IMMANUEL [1974], *El moderno sistema mundial*. Siglo XXI. Bs. As. Trad. Antonio Resines.
- WEBER, MAX [1992], *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica. México.
- WEBER, MAX [1994], *La Ética Protestante y el Espíritu del Capitalismo*. Ed. Coyoacán, México.
- WEBER, MAX [2000], *¿Qué es la Burocracia?*, Glassbook Inc. Publicación Informática. Elaleph.com.

WRIGHT MILLS, CHARLES [1987], *La imaginación sociológica*, Prólogo de Gino Germani, FCE, 12ª reimp., México, Trad. Florentino M. Torner.

YOUNG, IRIS M. [2000], *La justicia y la política de la diferencia*. Cátedra. Madrid. Trad. Silvina Álvarez.